

HACIA UNA LEY DE COORDINACION
HACENDARIA DEL ESTADO
CON SUS MUNICIPIOS:
PRINCIPIOS JURIDICOS

Cecilia Sedas Ortega



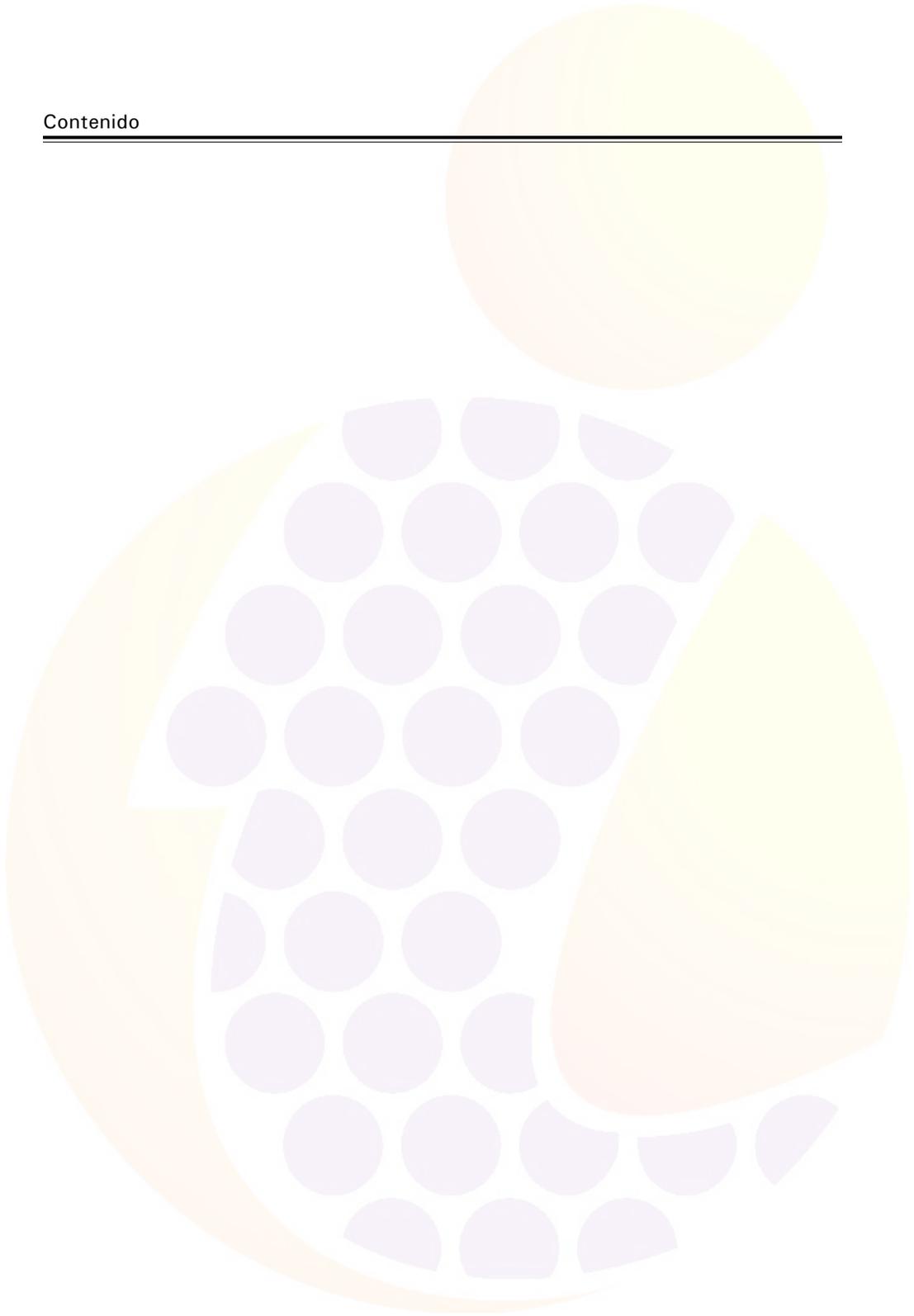
Salvador Santana Loza

Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos

Cecilia Sedas Ortega

indetec

1999



Contenido

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo Primero EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL	11
1.1 Rasgos del Federalismo Mexicano	11
1.2 Distribución de Competencias Fiscales entre Federación, Estados y Municipios.	15
1.3 El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	19
1.4 Ley de Coordinación Fiscal Federal.	24
1.4.1. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Anexos.	33
1.4.2. Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos.	42
1.4.3. Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos.	55

Capítulo Segundo	
HACIENDA PUBLICA LOCAL	59
2.1 Ingresos.	63
2.2 Gasto Público.	75
2.3 Patrimonio.	80
2.4 Deuda Pública.	85
Capítulo Tercero	
POLITICAS DE LA COORDINACION HACENDARIA	
ESTADO-MUNICIPIO	89
3.1 Naturaleza de la Coordinación Hacendaria.	90
3.2 Principios de la Coordinación Hacendaria	
Estado-Municipio.	100
Capítulo Cuarto	
NORMATIVIDAD LOCAL QUE REGULA LA COORDINACION	
ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS.	105
4.1 Convenios y Acuerdos entre el Gobierno Estatal	
y los Gobiernos Municipales.	134
4.2 Leyes de Coordinación Fiscal Estado-Municipios.	139
4.3 Leyes de Coordinación Hacendaria	
Estado-Municipios.	157
4.3.1 Ley de Coordinación Hacendaria	
del Estado de Campeche.	157
4.3.2 Ley para el Nuevo Federalismo Hacendario	
del Estado de Puebla.	166

4.3.3	Reglamento de Coordinación Hacendaria del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa.	174
-------	--	-----

Capítulo Quinto
INTEGRACION DE UNA LEY DE COORDINACION
HACENDARIA LOCAL. 177

5.1	Comentarios relativos a la formulación de una Ley de Coordinación Hacendaria Local.	178
-----	---	-----

5.1.1	Título Primero: Disposiciones Generales.	184
-------	--	-----

5.1.2	Título Segundo: Del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado.	187
-------	--	-----

5.1.2.1	Capítulo Primero: De la Coordinación en Ingresos.	187
---------	---	-----

5.1.2.2	Capítulo Segundo: De la Coordinación en Gasto Público.	191
---------	--	-----

5.1.2.3	Capítulo Tercero: De la Coordinación en Patrimonio.	193
---------	---	-----

5.1.2.4	Capítulo Cuarto: De la Coordinación en Deuda Pública.	194
---------	---	-----

5.1.3	Título Tercero: De los Ingresos Federales que corresponden a los Municipios.	195
-------	--	-----

5.1.3.1	Capítulo Primero: Participaciones Federales.	196
---------	--	-----

5.1.3.2	Capítulo Segundo: Fondos de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento Municipal.	199
---------	---	-----

5.1.4	Título Cuarto: De la Colaboración Administrativa entre los Municipios y el Estado.	199
5.1.4.1	Capítulo Primero: En Ingresos.	199
5.1.4.2	Capítulo Segundo: En Gasto Público.	200
5.1.4.3	Capítulo Tercero: En Patrimonio.	201
5.1.4.4	Capítulo Cuarto: En Deuda Pública.	202
5.1.5	Título Quinto: Del Equilibrio Financiero.	203
5.1.6	Título Sexto: De los Organismos en materia de Coordinación Hacendaria.	203
5.1.6.1	Capítulo Primero: Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.	204
5.1.6.2	Capítulo Segundo: Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.	206
5.1.6.3	Capítulo Tercero: Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.	209
5.1.7	Título Séptimo: De la Vigilancia del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado.	210
5.2.-	Disposiciones Jurídicas de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios: Contenido Mínimo.	210

Presentación

Como ya es conocido por todos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal avanza a pasos agigantados para transformarse en un Sistema de Coordinación Hacendaria, para abarcar principalmente la materia de ingresos y de gasto público, con la inclusión del Ramo 33 a los Fondos de Aportaciones Federales que se adicionaron a la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de 1998.

En respuesta a lo anterior, parece conveniente que las Entidades del país, avancen hacia una coordinación hacendaria no sólo con la Federación, sino con sus propios Municipios, ya que según el texto del artículo 115 Constitucional, los municipios constituyen la base de la división territorial, política y administrativa de los estados.

Lo anterior, es posible, ya que a través del federalismo se le ha otorgado a las Entidades una participación más activa en las funciones federales; con lo cual se puede lograr que los municipios a su vez, participen en las demás actividades que están coordinadas, y no sólo perciban ingresos como sucede hasta ahora.

Para lograr una verdadera Coordinación Hacendaria Local, es necesario que los municipios tengan una mayor participación y un mayor esfuerzo en su propia hacienda y en colaboración con los demás municipios y con el propio Estado; lo cual, en alguna medida, implica que algunas o muchas de las funciones que actualmente se encuentran centralizadas, sean delegadas ha-

cia los municipios, con el fin de que estos tengan un mayor fortalecimiento, no sólo en lo que respecta a la obtención de ingresos, sino a la hacienda municipal, lo cual conlleva consigo el fortalecimiento de la entidad en general.

La Coordinación Hacendaria entre el Estado y sus municipios, implica la existencia de una colaboración entre la hacienda estatal y las municipales, implica el trabajo conjunto, de acuerdo a las posibilidades de cada entidad, con el sólo fin de lograr un Estado y unos municipios con mayores capacidades, para el bienestar de su comunidad.

Es importante que dicha coordinación se encuentre regulada en una norma, en la cual se establezcan las disposiciones que regulen las acciones y actividades que podrán coordinarse a través de la celebración de convenios entre el Estado y los municipios, con el fin de determinar cuáles serán ser las actividades y funciones que podrán delegarse a uno u otro; además, en esta ley, podrán crearse algunos organismos permanentes, para que encuentren más puntos de coordinación y colaboración, además de vigilar que los convenios de coordinación y colaboración celebrados, se cumplan conforme a las propias reglas de la Ley y de los mismos convenios.

INDETEC, como organismo de la Coordinación Fiscal Federal y dedicado al apoyo de las entidades federativas, encuentra de gran interés este tema, por lo que en esta investigación se presentan algunos instrumentos para que los estados junto con sus municipios puedan lograr una mayor relación entre sí, presentando además algunas bases mínimas para la elaboración de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios.

Esta investigación fue encomendada a la Licenciada Cecilia Sedas Ortega y supervisada por el Lic. Salvador Santana Loza.

La Dirección General
de Indetec

Introducción

El presente documento se denomina Hacia una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus Municipios: Principios Jurídicos, ya que intenta mostrar a los lectores, las posibilidades y necesidades de legislar en materia de Coordinación Hacendaria, por lo que el trabajo se ha dividido en cinco capítulos.

El primer capítulo, denominado "El Federalismo," intenta establecer un marco jurídico-histórico, en el cual se analiza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal y sus instrumentos, a saber: la Ley de Coordinación Fiscal Federal, los Convenios de Adhesión a dicho Sistema, de Colaboración Administrativa y la Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos, analizándose también la Distribución de Competencias fiscales que existen en la normatividad federal.

"La Hacienda Pública Local" es el segundo capítulo de esta investigación, en el cual, en forma breve se definen los elementos de la Hacienda Pública Local, ingresos, gasto, patrimonio y deuda.

El tercer capítulo, se denomina "Políticas de la Coordinación Hacendaria Estado-Municipio", y es en éste, en donde se establecen los puntos concretos del porqué es importante regular las relaciones que el Estado tiene con sus municipios en materia hacendaria, por lo que se determina precisamente la naturaleza misma de la coordinación hacendaria local, y cuál es el sentido

en cada uno de los rubros de la hacienda local (ingreso, gasto, patrimonio y deuda).

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de la legislación vigente, así como de los convenios existentes entre estado y municipios en materia de coordinación fiscal y hacendaria, de cada una de las entidades, presentándose cuadros comparativos, así como comentarios relativos a estos; también, se hace un análisis de la legislación en general, para encontrar los fundamentos para la existencia de una Coordinación Hacendaria entre el Estado y los Municipios, o de estos entre sí.

El quinto capítulo, denominado "Integración de una Ley de Coordinación Hacendaria Local", tiene dos grandes apartados; en el primero, se realizan algunos comentarios para la formulación de una Ley de Coordinación Hacendaria, desagregando cada uno de los posibles títulos y capítulos, que podría contener una ley de esta naturaleza.

En el segundo apartado del último capítulo, se presentan algunas bases mínimas de cómo conformar una Ley de Coordinación Hacendaria, con el fin de que las entidades interesadas en regular dicha materia, puedan tener algún soporte mínimo, enriqueciéndolo con sus propias propuestas, tomando en cuenta las características que imperan en cada estado y sus propios municipios, como pudieran ser las políticas, jurídicas, administrativas, sociales, culturales, étnicas, etc.

Capítulo Primero

EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL

1.1.-RASGOS DEL FEDERALISMO MEXICANO

En las memorias del Tribunal Fiscal de la Federación se define al Federalismo “como una forma de estado en la que coexisten jurídicamente, a través de relaciones complejas de derecho interno, entidades federativas entre sí y con un órgano denominado federal que simboliza la unión de las regiones autónomas en una voluntad común”¹.

Como sabemos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema en México, por lo que las bases fundamentales que regulan el federalismo y sus relaciones se encuentran en esta misma, determinándose en algunos casos la igualdad jurídica de la federación y de las entidades federativas, así como la supremacía de la primera sobre la segunda; en su caso, se establece también una especie de listado, sin que sea exhaustivo, de las competencias locales y federal; así como la regulación e intervención de la federación y los estados en el procedimiento de modificación de la propia Carta Magna.

Las bases que se mencionan en el párrafo anterior, las encontramos, principalmente en el artículo 40 de la Constitución,

1 Tribunal Fiscal de la Federación, Cincuenta años, Tomo V, México, 1988, pág. 433.

en el cual se establece que es *voluntad del pueblo constituirse en una República Representativa, Democrática y **Federal**, la cual deberá estar compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos en una **Federación**, regulada esta última por la propia Constitución Política.*

Jacinto Faya Viezca, establece que “el concepto *federalismo* deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que el principio del pacto es la base y el fundamento del ordenamiento político estatal. La palabra *federalismo* se emplea preferentemente cuando se quiere hacer referencia a la institución del estado federal. Este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad. Una de las características más singulares de esta institución consiste en que los estados particulares participen en la elaboración y en el cambio de la constitución suprema”².

En México, el federalismo es el resultado de un pacto entre los diferentes estados en el que convinieron en delegar ciertas facultades que les correspondían en favor del poder central, reservándose para ellos, todas aquéllas que no habían delegado en forma expresa, como lo establece nuestra Constitución Política en su artículo 124.

Así pues, el régimen Federal Mexicano, se sustenta en una serie de principios políticos fundamentales que norman su estructura y su régimen de derechos y libertades públicas, siendo éstos los siguientes.

- Soberanía nacional que reside esencial y originariamente en el pueblo.
- República representativa de tipo democrático y federal.
- Estados libres y soberanos.
- División de poderes.

2 Faya Viezca, Jacinto.- Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, 2da. edición, México 1983, pág. 49.

- Régimen de garantías individuales y sociales.
- Participación del Estado en la economía nacional.
- Municipio libre.
- Etc.

Ignacio Pichardo Pagaza, en su obra de "Introducción a la Administración Pública en México" establece que en base al artículo 40 constitucional, "el sistema federal mexicano puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos que son los siguientes:

- I. Siendo el estado mexicano único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los estados federados y la de los municipios.
- II. Los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General y al que establecen sus constituciones particulares.
- III. Las constituciones de los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.
- IV. Los estados son *libres y soberanos*.
- V. Al igual que el estado mexicano, los estados federados se integran por una población, un territorio y un poder público.
- VI. Los estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la de la federación, a saber: sistema republicano, representativo y democrático popular.
- VII. La base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el Municipio libre.
- VIII. Los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limita-

dos y definidos en la Constitución basados o no en la legislación local por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.

- IX. Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- X. Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”³



3 Pichardo Pagaza, Ignacio.- "Introducción a la Administración Pública de México". Tomo I, Bases y Estructura, INAP-CONCYT, México, 1984.

1.2.-DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS FISCALES ENTRE FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS.

Una de las características de nuestro federalismo consiste en que constitucionalmente, no existe una distribución expresa de competencias y potestades entre la Federación, los Estados y los Municipios, principalmente en lo tocante a las atribuciones fiscales de dichos entes gubernamentales.

Lo anterior se debe, en principio, a que en nuestra Carta Magna, en su artículo 124, se ha consagrado el “*principio de reserva*” como regla general; es decir que las atribuciones que no fueron otorgadas a los funcionarios federales se entienden reservadas para los estados; sin embargo, dichas atribuciones no siempre son claras, sobre todo en lo que se refiere a la obtención de ingresos, por parte de los diferentes entes gubernamentales; por lo que hay que deducirlas de las prohibiciones o limitaciones a las entidades federativas que establece la propia Constitución o bien de aquellas atribuciones que se encuentran implícitas en otras que se establecen en forma expresa.

ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL

“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”

Así pues, tenemos que el artículo 73 constitucional, en su fracción VII, faculta al Congreso de la Unión a establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el gasto público federal, lo que significa que le da atribuciones amplias en esta materia; por otro lado, este mismo artículo, en su fracción XXIX-A expresamente faculta a la federación, y de conformidad con el propio artículo 124 restringe al estado, a establecer contribuciones referentes al comercio exterior, al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, a las instituciones de crédito y las sociedades de seguros, a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, a la energía eléctrica, a la producción y consumo de tabacos labrados, a la gasolina y a otros productos derivados del petróleo, a los cerillos y fósforos, al aguamiel y productos de su fermentación, a la explotación forestal y a la exportación e importación de mercancías.

De igual forma, el artículo 131 constitucional determina que “es facultad privativa de la federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional.”

Además en la misma Constitución⁴ existen algunas limitaciones y prohibiciones para las entidades federativas en materia fiscal, como son las de gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen el territorio, gravar directa o indirectamente la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras en su territorio, gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros por aduanas locales, o gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, así como establecer derechos de tonelaje o de puerto, imponer contribuciones y derechos sobre importaciones o exportaciones.

Otra limitante que existe en la Constitución, para las entidades federativas es con respecto a gravar la propiedad inmobiliaria en cualquiera de sus formas (fraccionamientos, división, con-

4 Artículo 117 fracciones IV, V, VI, IX y artículo 118 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

solidación, traslación y mejora), ya que según el propio artículo 115 fracción IV, dichas contribuciones le corresponden a los municipios; sin embargo, dicha limitante no se establece para la federación.

***FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LAS
ATRIBUCIONES FEDERALES EN MATERIA FISCAL***

- ➔ *Artículo 73, fracción VII y XXIX-A.*
- ➔ *Artículo 117, fracción IV, V, VI y IX.*
- ➔ *Artículo 118, fracción I.*
- ➔ *Artículo 124.*
- ➔ *Artículo 131.*

En base a las disposiciones constitucionales que mencionamos en los párrafos anteriores, podemos decir que en México, el gobierno federal tiene facultades, en materia fiscal, ilimitadas y concurrentes (Art. 73 frac. VII) y además facultades exclusivas en ciertas materias imponibles (Arts. 73 frac. XXIX-A y 131); mientras que los estados tienen facultades concurrentes (Art. 40) y limitaciones positivas sobre ciertas materias (Arts. 117 frac. IV, V, VI, VII y IX y 118 frac. I); además a partir de la reforma hecha al artículo 115, en 1983, también se limita a los estados a establecer para sí mismos determinadas contribuciones, que serán municipales.

Lo anterior, se sustenta con la jurisprudencia que definió la Suprema Corte de Justicia en 1944, la cual ha sido reafirmada en muchas ocasiones y se expresa de la siguiente forma:⁵

5 Tesis jurisprudencial Núm. 11, Apéndice al SJF, año 1965, Parte 1ª, Pleno, Pág. 42.- De la Garza, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, 17ma. edición, México 1992, pág. 221.

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la federación y los estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73 frac. VII y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la federación (art. 73 frac. X y XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (Art. 117 fracs. IV, V, VI y VII y 118)”.

Con estas disposiciones constitucionales, podemos decir que cualquiera de las tres distintas esferas de gobierno puede imponer contribuciones sobre un mismo aspecto, obviamente con las excepciones ya señaladas, a lo que en México le hemos llamado concurrencia.

La concurrencia, sólo es posible en materia fiscal, ya que al parecer, el principio de reserva constitucional de atribuciones (art. 124), no es aplicable a estos efectos; dicha aseveración la basamos en la facultad que tiene la federación para “establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto”⁶ y la facultad implícita que establece la fracción XXX del artículo 73 Constitucional, siendo ésta “la facultad del Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por la propia Constitución” aunado a estos preceptos lo que se establece en la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento, reconociendo la concurrencia de los fiscos de los estados, con los municipales, con el del Distrito Federal y por supuesto con el del gobierno central.

La Corte, en materia de la concurrencia impositiva ha resuelto lo siguiente:

6 Art. 73 frac. VII de la Constitución de la República Mexicana.

“Es tendencia de la política fiscal en la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación con el objeto de realizar una efectiva justicia fiscal; sin embargo este fenómeno impositivo no está prohibido por ningún artículo de la Constitución Federal, de tal suerte que en sí mismo no es inconstitucional. Lo que la Carta Magna prohíbe en su artículo 31 fracción IV, entre otros supuestos, es que los tributos sean desproporcionados, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación”⁷

De tal forma, que en muchas de las ocasiones nos podemos encontrar ante fenómenos de concurrencia en los que se precisa la concertación entre las partes (Federación-Estados), a fin de negociar los espacios a ejercer por cada una de ellas, o la forma en que conjuntamente habrán de hacer uso de estas atribuciones, lo que ha llevado a los gobiernos federal y estatales a celebrar convenios de coordinación, en diversas actividades relacionadas con el ejercicio de sus respectivas atribuciones.

Para armonizar el ejercicio de las atribuciones y limitaciones constitucionales en materia tributaria, surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo principal es armonizar el sistema tributario nacional limitando la doble o triple imposición sobre una misma actividad, tratando, al mismo tiempo, que cualquiera de las tres instancias gubernamentales obtenga los recursos necesarios para cumplir con sus fines; es decir, que se crean gravámenes que, en general, corresponden a un solo nivel de gobierno, de los cuales las otras instancias obtienen parte de su recaudación por medio de participaciones.

1.3.- EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

El Lic. Roberto Hoyo D'Adonna en su ponencia la “Coordinación Fiscal en México,” estableció que el Sistema Nacional de

⁷ Informe 1988.- SCJN, primera parte, Pleno 1989, pág. 802-7 y 802-8, Revista Indetec 95.- Del año 1995, “Apuntes sobre la Distribución Actual de Competencias Fiscales en México”, pág. 22.

Coordinación Fiscal es aquél "conforme al cual se distribuyen ingresos entre la Federación, Estados y Municipios; se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias como en lo referente a actividades administrativas y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles"⁸.

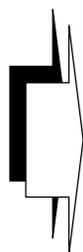
Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como mencionamos en los párrafos anteriores, es evitar la concurrencia entre el Estado y la Federación en la obtención de ingresos, motivo por el cual intenta ordenar los diferentes ingresos estableciéndose que los estados y sus municipios no gravan materias similares a las que grava la federación; debiendo entregar determinada participación de su recaudación con el fin de resarcirlos por los ingresos que dejan de obtener al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

**OBJETIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE
COORDINACION FISCAL**

EVITAR LA CONCURRENCIA
ENTRE FEDERACION Y ESTADOS



LA FEDERACION GRAVA
DETERMINADAS MATERIAS
CONCURRENTES



EL ESTADO PERCIBE
PARTICIPACIONES, DE
DICHAS MATERIAS

8 Hoyo D'Adonna Roberto, "La Coordinación Fiscal en México", ponencia. Seminario con la Fundación Alemana, diciembre 10-14 de 1984

La parte medular del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal lo constituye la armonización tributaria y por lo tanto también las participaciones, ya que para lograr la coordinación adecuada de los sistemas fiscales de las diferentes instancias gubernamentales se conforma un sistema de participaciones para compensar a las entidades federativas y a sus municipios por el sacrificio fiscal de dejar de obtener ciertos ingresos a los que constitucionalmente tienen derecho.

Podemos decir que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene básicamente 4 grandes acciones, de conformidad con el artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal Federal:

- a) La armonización tributaria, la cual consiste en la distribución de los ingresos federales, estatales y municipales, entre los mismos tres niveles de gobierno y en la consecuente delimitación de competencias en las facultades legislativas tributarias.
- b) Integración y distribución de participaciones, la cual se lleva a cabo mediante la distribución física de los montos de las participaciones a las Entidades Federativas y a sus Municipios, provenientes de los Fondos que se establecen en la propia Ley de Coordinación Fiscal y de las demás participaciones adicionales que se entregan directamente, por no constituir parte de dichos Fondos.
- c) Colaboración Administrativa en materia fiscal, es decir, la celebración de Acuerdos entre la Federación y los Estados, para que éstos se hagan cargo, en forma directa o a través de los municipios, de algunas funciones federales, como pueden ser la recaudación o cobranza de algunos ingresos federales (ISTUV, ISAN, IEPS, etc.).
- d) Creación y operación de organismos, con los cuales se da vida, precisamente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de la Reunión Federal de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal.

ACCIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

- ➔ ***LA ARMONIZACION TIBUTARIA.***

- ➔ ***INTEGRACION Y DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES.***

- ➔ ***COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL***

- ➔ ***CREACION Y OPERACION DE ORGANISMOS***

Todas estas acciones intentan lograr el objetivo del propio Sistema, es decir, evitar la doble o triple tributación por parte de los contribuyentes y que cada una de las instancias gubernamentales sigan percibiendo los ingresos necesarios para cubrir su gasto público.

“Dentro de los propósitos fundamentales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cabe mencionar, el de crear un sistema integrador de las relaciones fiscales entre la federación y los estados, implicando con ello, que en las relaciones jurídicas que se establecen entre estos niveles de gobierno, no se discrimina ninguna materia tributaria sino que al contrario, éstas se incorporan a la totalidad de un conjunto de interrelaciones preestablecidas en la ley y en los convenios, de manera que las entidades

incorporadas adquieran en conjunto obligaciones y derechos uniformes e indivisibles, adquiriendo con ello el status de "Miembro del Sistema". El crear un régimen globalizador de las participaciones reconociendo con ello su carácter cuantitativo y fincado en razones recaudatorias para otorgar las participaciones y compartir los recursos fiscales de la federación con los estados y municipios".

Podemos decir que el sistema, de coordinación fiscal, se sustenta en la distribución convenida de las fuentes tributarias, mediante la autolimitación de la potestad tributaria para establecer o imponer gravámenes por parte de los ámbitos de gobierno local, por lo que en este caso la autolimitación está dada en el orden jurídico estatal y por lo tanto afecta tanto al nivel estatal, como al nivel municipal. Sin embargo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no es estático, sino que ha venido evolucionando de manera importante en los últimos tiempos.

Es decir, actualmente existe una apertura de espacios tributarios a los gobiernos locales, en una nueva distribución de potestades que ha fortalecido sus finanzas, en la que ahora se incluyen, además las del gasto y la deuda, por lo que dicha evolución transita, de un federalismo fiscal, hacia un federalismo hacendario. En éste se pueden dar a plenitud los espacios de participación de cada nivel de gobierno, respetándose los ámbitos y atribuciones que a cada uno competen, concertándose en ese esquema de libertades el ejercicio de sus respectivas atribuciones. Lo anterior nos acercaría a un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria cuyas bases se están sentando, por lo que en este contexto resulta interesante establecer las funciones o el papel que el estado y los municipios deberán desempeñar.

De cualquier modo, nos encontramos con que aún cuando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no se encuentra regulado, en su conformación e integración desde la Constitución Federal sí se encuentra normado por la Ley de Coordinación Fiscal expedida en 1978, de la cual se derivan tres instrumentos jurídicos que le dan operatividad, siendo éstos "el Convenio de

Adhesión” a dicho sistema y sus anexos, “el Convenio de Colaboración Administrativa”, el cual también cuenta con varios anexos, y “la Declaratoria de Coordinación en Derechos” y anteriormente la Declaratoria de Coordinación en materia del Impuesto sobre Adquisiciones de Bienes Inmuebles⁹.

NORMATIVIDAD QUE REGULA AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

- **LEY DE COORDINACION FISCAL**

- **OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS**
 - Convenio de Adhesión y Anexos.
 - Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos.
 - Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos.

1.4.- LEY DE COORDINACION FISCAL FEDERAL

En 1953 se expidió la primera “Ley de Coordinación Fiscal”, que contenía los siguientes aspectos:

- a) Supresión de procedimientos alcabalatorios en el país.
- b) Procedimientos para que la federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación en aquellos estados en que se consideraba que se violaba la Constitución General de la República.
- c) Sanciones al estado renuente a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.

9 Este impuesto Federal dejó de tener vigencia a partir del 1º de Enero de 1996.

- d) Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

El objeto primordial de esta ley consistía en convertir a la "Comisión Permanente" para pasar de ser ejecutora de las resoluciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, a un órgano permanente de coordinación denominado "Comisión Nacional de Arbitrios".

La Comisión Nacional de Arbitrios fue un órgano plural, integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de Economía y otro de la Secretaría de Gobernación, 5 representantes más de las entidades federativas (en forma rotatoria) y algunos representantes de los contribuyentes (CONCANACO, entre otros); estos últimos, sólo con voz informativa.

La Comisión Nacional de Arbitrios tenía la facultad de:

- I. Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública.
- II. Servir de conducto a las entidades, tanto en las modificaciones que solicitan de su legislación fiscal, como en la fracción de participaciones, gestionando el pago oportuno de las mismas.
- III. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal federal y estatal.
- IV. Evitar restricciones indebidas al comercio, a través del estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada estado.

La representación de los estados en el seno de la Comisión Nacional de Arbitrios, dio origen a la creación de órganos de coordinación, denominados "Reunión Nacional de Tesoreros Es-

tatales y Funcionarios de la SHCP¹⁰ y su Comisión Permanente, las cuales empezaron a sesionar de forma regular a partir de 1972 en Chihuahua, constituyendo mecanismos constantes de consulta, estudio y propuesta para mejorar la coordinación, sugiriendo cambios en la legislación federal y estatal.

DE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRIOS SURGEN:

- ➔ *La Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*
- ➔ *La Comisión Permanente.*

Entre 1972 y 1979 hubo 12 Reuniones Nacionales y aproximadamente una reunión de la Comisión Permanente cada 3 meses, por lo que llegaron a ser parte medular en las reformas a las leyes fiscales, en los cambios de los procedimientos propios de la administración y especialmente en la recaudación federal y en la reforma administrativa, acercando los centros de decisión a los contribuyentes y simplificando las instancias, así como ejerciendo con mayor eficiencia y eficacia las labores de control y vigilancia de los causantes.

10 Estas reuniones son el antecedente de las actuales Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

Sin embargo, a finales de la década de los 70, la coordinación se mantenía estancada debido a que varios de los principales impuestos federales no eran participables, además de que la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles era ya obsoleta (junto con otras muchas leyes tributarias especiales) por lo que era necesario crear una nueva ley impositiva federal que sustituyera a la del ISIM, así como expedir una nueva Ley de Coordinación Fiscal, fundada en otras responsabilidades y derechos compartidos por las tres instancias gubernamentales, es decir, era ya obligado reorientar el sistema fiscal federal integralmente con fines de justicia distributiva de las cargas tributarias y la homologación de los sistemas fiscales locales y las participaciones.

Así pues, junto con el proyecto de Ley del Impuesto al Valor Agregado (la cual sustituye a la del ISIM y a un conjunto amplio de otros impuestos indirectos) se elaboró un nuevo proyecto de Ley de Coordinación Fiscal, el cual trató de resolver los problemas de la coordinación fiscal, en ese entonces.

El 27 de diciembre de 1978 se publica la Ley de Coordinación Fiscal, la cual entra en vigor a partir del 1º de enero de 1980, con excepción de las disposiciones relativas a los organismos en materia de coordinación, que entraron en vigor el 1º de enero de 1979, abrogándose la Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

El principal cambio que generó la ley, fue la invitación que formuló el Gobierno Federal a las Entidades Federativas para que se coordinen integralmente en materia fiscal y como consecuencia se modificó el Sistema de Participaciones, es decir, en vez de que sólo hubiera algunos impuestos federales de los que participaran los estados (y otros en los que no), se establece un sistema en el que los estados participan de la recaudación de todos los impuestos federales, uniformando la tasa de participación, ya que ésta variaba entre el 1 y el 50%.

En el primer artículo de la Ley de Coordinación Fiscal, se establecen los objetivos de la ley:

“Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

Con dichos objetivos se ha logrado armonizar el Sistema Fiscal Federal, limitando la concurrencia impositiva, con base en el Convenio de Adhesión y sus anexos, que permiten la reducción de ésta. Además ha logrado fortalecer las haciendas públicas, ya que los acuerdos de suspensión de gravámenes entre los gobiernos de los estados y el Federal se reflejan en un aumento en el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones.

En esta ley se contemplaban originalmente dos fondos de participaciones: el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario, el cual estuvo vigente hasta 1989 (sus recursos fueron incorporados al FGP), mientras que en 1981 se crea un tercer fondo denominado de Fomento Municipal; adicionándose en 1998, cinco Fondos de Aportaciones Federales para los Estados y los Municipios, derivados del ramo XXXIII; mientras que en 1999, se adicionan dos más de estos Fondos de Aportaciones Federales. También existe un conjunto de participaciones directas (como por ejemplo el ISTUV, el ISAN, el IEPS, etc.), así como las Reservas de Contingencia y de Compensación que se aplican precisamente para resarcir a aquellas entidades que como consecuencia de cambios en la fórmula, obtienen reducciones en sus participaciones.

LEY DE COORDINACION FISCAL FEDERAL.

- ➔ **Fondo General de Participaciones.**
- ➔ **Fondo Financiero Complementario (derogado en 1989).**
- ➔ **Fondo de Fomento Municipal (1981).**
- ➔ **Participaciones directas de algunos impuestos federales como el ISTUV, ISAN, IEPS, etc.**
- ➔ **Reservas de Compensación y Contingencia.**
- ➔ **Siete Fondos de Aportaciones Federales derivados del Ramo XXXIII (adicionados en 1998 y 1999).**

Esta ley es el fundamento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estableciéndose que el estado que desee adherirse a dicho sistema, para recibir las participaciones establecidas en la LCF, debía firmar un convenio con la SHCP, el cual debe estar aprobado por la Legislatura Local. Esta adhesión al Sistema es de forma integral. Los estados que no efectuaran dicha adhesión participarían solamente de los impuestos establecidos en el numeral 5º de la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional.

También en esta ley se establece la facultad con que cuentan el gobierno federal y los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de celebrar convenios de colaboración en materia de la administración de ingresos federales, referentes a las funciones operativas del Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Fiscalización, etc.

A finales de 1997 se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, adicionándose un quinto capítulo, en el cual se constituyen cinco fondos en beneficio de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios, con cargo a los recursos de la Federación, los cuales provienen de la descentralización del gasto federal y del objetivo de fortalecer la hacienda local, vía el gasto público, es decir, que son independientes de las participaciones.

Los Fondos de Aportaciones Federales, en términos muy generales y de conformidad con lo que establece la misma Ley de Coordinación Fiscal son los siguientes:

- 1.- **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.** Los Estados y el Distrito Federal recibirán, por concepto de este fondo, los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan respectivamente en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación (se refieren a la educación federal descentralizada).¹¹
- 2.- **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.** Los Estados y el Distrito Federal recibirán, por concepto de este fondo, los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud (refiriéndose, en términos generales al sistema federal de atención a la población abierta), les competan.¹²
- 3.- **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.** Este Fondo a su vez, se divide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal y otro para la Infraestructura Social Municipal, los ingresos que perciban los estados y los municipios por concepto de estos fondos, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inver-

11 Artículo 26 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

12 Artículo 29 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

13 Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

siones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: para el Estado en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal; mientras que para los municipios en agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

En el caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total que les corresponda para la realización de un programa de desarrollo institucional y de un 3% más para gastos indirectos (adición de esto último para 1999)¹³.

Este Fondo se divide en Infraestructura Social Estatal, correspondiéndole al estado el 0.303% de la Recaudación Federal Participable y en Infraestructura Social Municipal, correspondiéndole a los municipios el 2.197% de la RFP, sólo para efectos de referencia.¹⁴

A los municipios de todo el país les corresponde, sólo para efectos de referencia el 2.35% de la Recaudación Federal Participable, el cual se repartirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Estados.

- 4.- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios**¹⁵ y del Distrito Federal. El cual se reforma para 1999, quedando sólo para los municipios; este fondo se destinará exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.¹⁶

14 Artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

15 Este fondo fue reformado en 1999, ya que para 1998, también era para el Distrito Federal.

16 Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

- 5.- **Fondo de Aportaciones Múltiples.** El cual se destinará exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación y superior en su modalidad universitaria.¹⁷

A finales de 1998, se reforma de nueva cuenta la Ley de Coordinación Fiscal Federal, adicionándose dos nuevos Fondos de Aportaciones Federales, vigentes a partir de 1999, siendo los siguientes:

- 6.- **Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.** Les corresponden a los Estados y al Distrito Federal, los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.¹⁸

- 7.- **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.** El cual se destinará exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal; el equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y custodios de centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e

17 Artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

18 Artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación¹⁹.

FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES.

**(Derivadas del
ramo XXXIII del
Presupuesto de
Egresos de la
Federación)**

- ➔ *Para la Educación Básica.*
- ➔ *Para los Servicios de Salud.*
- ➔ *Para la Infraestructura Social.*
 - * *Para la Infraestructura Estatal.*
 - * *Para la Infraestructura Municipal.*
- ➔ *Para el Fortalecimiento de los Municipios.*
- ➔ *Múltiples.*
- ➔ *Para la Educación Tecnológica y de Adultos.*
- ➔ *Para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*

1.4.1.- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Anexos

Comentamos en párrafos anteriores que uno de los instrumentos jurídicos que le dan operatividad a la Ley de Coordinación Fiscal es el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al igual que sus anexos, el cual celebraron la SHCP y cada una de las entidades federativas con la autorización de su legislatura, aceptando adherirse a dicho sistema. Es decir, que el Convenio de Adhesión es el instrumento jurídico de

19 Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

la coordinación tributaria entre cada una de las entidades federativas y la federación.

El Convenio de Adhesión es uniforme para todas las entidades federativas que deseen coordinarse; sin embargo, por motivos de nuevas adaptaciones necesarias en la armonización tributaria, se incorporan una serie de anexos que convienen o regulan nuevas situaciones y que junto con el Convenio de Adhesión constituyen una sola unidad jurídica.

Solamente el Distrito Federal quedó incorporado a la coordinación por disposición de la propia Ley de Coordinación Fiscal y el acuerdo, mientras que los estados deben suscribir el convenio individualmente; la incorporación es en forma integral a la coordinación tributaria y no sólo en relación con alguno de los ingresos de la Federación, comprometiéndose por medio del Convenio de Adhesión a:

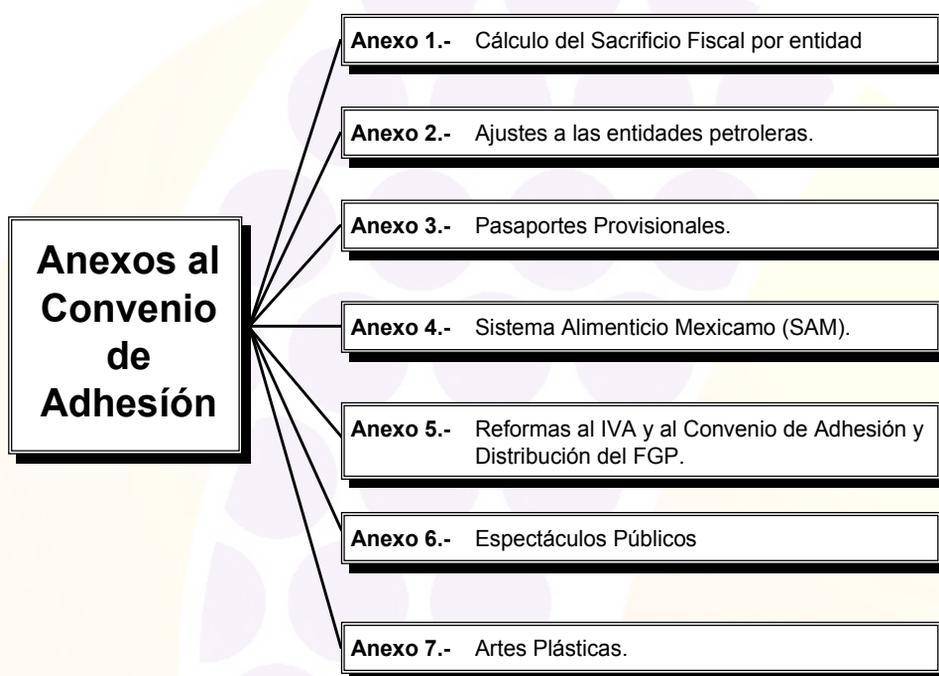
- a.- Derogar o suspender una serie de gravámenes estatales y/o municipales autolimitando su potestad tributaria, como lo eran, entre otros, los impuestos cuya materia ahora es gravada por el Impuesto al Valor Agregado y por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- b.- Se incorporan a un esquema de distribución de ingresos federales vía fondos de participación en base a un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.

LOS ESTADOS SE COMPROMETEN POR MEDIO DEL CONVENIO DE ADHESION

A derogar o suspender algunos gravámenes, incorporarse a la distribución de ingresos vía fondos de participación.

El Convenio de Adhesión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación a finales de diciembre de 1979, para que tuviera vigencia a partir de 1980.

El Convenio de Adhesión, cuenta con 6 anexos suscritos por todas las entidades y uno específico sólo para las entidades en donde se encuentran yacimientos de petróleo, como los Estados de Campeche, de Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.



Anexo 1.- Cálculo del Sacrificio Fiscal por Entidad Federativa.

En este anexo se enlistan los impuestos estatales y municipales que se suspenden o derogan (En este punto, cada entidad los suyos propios), así como los gastos de administración de impuestos federales que dejaron de percibirse en virtud de la adhesión al Sistema.

Anexo 2.- Entidades Petroleras

- a) Este anexo, fue suscrito por los Estados productores de petróleo,²⁰ debido a que estas entidades percibían participaciones hasta 1979, conforme a la Ley del Impuesto al Petróleo y sus derivados.
- b) Existen 2 tipos de anexos:
 - 1) Uno para los estados cuya producción petrolera se realiza en su territorio a los que se les participaría en 1979 un 10% adicional, por estar coordinados en ingresos mercantiles y participaciones municipales por petróleo liquidadas o que se liquiden por la federación al estado y municipios, y a partir de 1980, lo que resulte de aplicar el 12.1286% al 50% del total de impuestos a que hace referencia la Ley de Ingresos de la Federación de 1979.
 - 2) El otro tipo, para aquellos cuya producción se realiza en la plataforma continental frente a las costas del Estado, otorgándoles un apoyo económico de Doscientos cincuenta millones de pesos, que servirán de base para el cálculo de participaciones en el conjunto de impuestos federales.(Campeche).

Anexo 3.- Pasaportes Provisionales

Se suspende la expedición de pasaportes provisionales por parte de los estados, por lo que se adiciona el porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones en la proporción que representa lo que éstos dejan de percibir por este concepto.

20 Estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

Anexo 4.- Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

- a) En apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, en 1980, las entidades acordaron la suspensión de gravámenes estatales y municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de varios productos alimenticios, principalmente agropecuarios, incrementándose por tanto el Fondo General de Participaciones, ya que se les dio el trato de impuestos suspendidos.
- b) Las entidades adquieren también la obligación de retirar casetas para cobros fiscales, relacionados con los productos establecidos en el anexo.

Anexo 5.- Reformas al Impuesto al Valor Agregado y al propio Convenio de Adhesión.

- a) Por medio de este anexo se reforman algunas cláusulas del Convenio de Adhesión, en particular en relación al cálculo de los impuestos federales asignables.
- b) Se suspenden o derogan diversos impuestos estatales o municipales como consecuencia de las reformas a la ley del Impuesto al Valor Agregado (artículo 41), incrementándose por tanto el Fondo General de Participaciones.

Anexo 6.- Espectáculos Públicos

Entra en vigor en abril de 1992, sentando las bases para que los estados no graven los espectáculos consistentes en funciones de circo, cine y teatro, con un porcentaje mayor (en su conjunto) del 8% (fracción VI al artículo 41 de la ley del Impuesto al Valor Agregado).

Anexo 7.- Pago de Contribuciones Federales por los Contribuyentes dedicados a las Artes Plásticas.

- a) Los impuestos pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción (según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de Octubre de 1994), no formarán parte del Fondo General de Participaciones.
- b) La Secretaría transferirá al Estado las obras de arte que recaude de conformidad con dicho decreto.
- c) El Estado se obliga a exhibir en una pinacoteca abierta al público, en forma permanente, todas las obras transferidas.
- d) El Estado no puede transferir la propiedad de las obras recibidas, excepto en permuta con otra entidad o con la Secretaría por otra obra recibida.

En el cuadro que se encuentra a continuación aparecen las fechas de publicación de los Convenios de Adhesión y sus anexos para el conjunto de las entidades federativas.²¹

21 Este cuadro se elaboró en el Centro de Información de Indetec.

PUBLICACION DEL CONVENIO DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y DE SUS ANEXOS CELEBRADOS ENTRE LA S.H.C.P. Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS*

ENTIDAD	CONVENIO DE ADHESION	ANEXO 1 Sacrificio Fiscal por Entidad	ANEXO 2 Petróleo y sus derivados	ANEXO 3 Pasaportes Provisionales	ANEXO 4 Sistema Alimentario Mexicano	ANEXO 5 Reformas al IVA y CA.	ANEXO 6 Espectáculos Públicos	ANEXO 7 Artes Plásticas
Aguascalientes	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	1 - Dic - 80	13 - Oct - 81	30 - May - 95	10 - Abr - 95
Baja California	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79			1 - Dic - 80	13 - Oct - 81	19 - Sep - 94	20 - Jun - 95
Baja California Sur	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		8 - Feb - 82	1 - Dic - 80	13 - Oct - 81	4 - Mzo - 98	
Campeche	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	28 - May - 80	8 - Feb - 82	1 - Dic - 80	13 - Oct - 81	05 - Ene - 95	21 - Oct - 96
Coahuila	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		8 - Feb - 82	1 - Dic - 80	13 - Oct - 81	09 - Feb - 96	10 - Abr - 95
Colima	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		8 - Feb - 82	1 - Dic - 80	13 - Oct - 81	02 - Mzo - 92	10 - Abr - 95
Chiapas	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	8 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	15 - Sep - 93	
Chihuahua	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	25 - Nov - 92	10 - Abr - 95
Distrito Federal	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79			2 - Dic - 80	9 - Sep - 81		
Durango	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		8 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	05 - Ene - 95	21 - Jun - 95
Guajuato	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	29 - Jul - 93	10 - Abr - 95
Guerrero	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		9 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	19 - Ago - 93	11 - Abr - 95
Hidalgo	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	12 - Jul - 93	05 - Mzo - 96
Jalisco	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		11 - Feb - 82	2 - Dic - 80	13 - Oct - 81	11 - Mzo - 96	11 - Abr - 95
México	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79			2 - Dic - 80	19 - Ago - 93		
Michoacán	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	12 - May - 93	19 - Jun - 95
Morelos	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81		
Nayarit	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		12 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	02 - Dic - 92	11 - Abr - 95
Nuevo León	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		15 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	06 - Sep - 93	19 - Nov - 96
Oaxaca	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		12 - Feb - 82	4 - Dic - 80	13 - Oct - 81		17 - Oct - 96
Puebla	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	11 - Ene - 93	16 - Ago - 96
Querétaro	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	14 - Jun - 95	14 - Jun - 95
Quintana Roo	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		11 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	08 - Jun - 95	10 - Jul - 96
San Luis Potosí	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81	30 - May - 95	14 - Jun - 95
Sinaloa	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		4 - Feb - 82	3 - Dic - 80	13 - Oct - 81		12 - Abr - 95
Sonora	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		11 - Feb - 82	4 - Dic - 80	13 - Oct - 81	02 - Mzo - 93	08 - Abr - 96
Tlaxasco	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	8 - Feb - 82	4 - Dic - 80	14 - Nov - 83	08 - Jun - 95	
Tamaulipas	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	4 - Feb - 82	4 - Dic - 80	13 - Oct - 81	15 - Jun - 93	19 - Feb - 96
Tlaxcala	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		8 - Feb - 82	4 - Dic - 80	13 - Oct - 81	14 - Jul - 94	12 - Abr - 95
Veracruz	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79	8 - Feb - 82	4 - Dic - 80	13 - Oct - 81	22 - Feb - 93	25 - Ago - 95
Yucatán	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		12 - Feb - 82	4 - Dic - 80	15 - Oct - 81	30 - Abr - 93	17 - Oct - 96
Zacatecas	28 - Dic - 79	28 - Dic - 79		8 - Feb - 82	4 - Dic - 80	15 - Oct - 81	05 - Nov - 93	13 - Abr - 95

* Vigente a Marzo de 1999.

NOTA: Este cuadro se elaboró, de acuerdo a las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación

Las restricciones o limitaciones en la esfera tributaria local, que derivan de la adhesión al SNCF, están contenidos además en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en sus artículos 41 y 42, 3er párrafo, que a la letra dicen:

Art. 41.- *“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre:*

- I. *Los actos o actividades por los que deba pagarse el Impuesto al Valor Agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casa rodantes y de tiempo compartido.*

Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casa rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerará el albergue sin incluir a los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos.

Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta ley.

- II. *La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2-A y 2-C de esta ley.*
- III. *Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, ómnibuses, camiones y tractores no agrícolas, tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.*

- IV. *Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.*
- V. *El uso o goce temporal de casa-habitación.*
- VI. *Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8%, calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.*

Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

- VII. *La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a ala asistencia pública.*

Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les corresponda.

El Distrito Federal no establecerá, ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo”.

Art. 42, 3er. Párrafo.- *“Tratándose de energía eléctrica, las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:*

- I. *Producción, introducción, transmisión, distribución, renta o consumo de energía eléctrica.*
- II. *Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.*

- III. *Capitales invertidos en los fines de la fracción I.*
- IV. *Expedición o emisión por empresas generadoras de energía eléctrica, de títulos y acciones, obligaciones y operaciones relativas a los mismos.*
- V. *Dividendos, intereses o utilidades de las empresas anteriores.*

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el Impuesto a la Propiedad Privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras o importadores, así como los derechos de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica”.

Así también, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, señala en su artículo 27: “Los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

- I. *Los actos o actividades por las que deba pagarse el Anexo 1, IEPS o sobre las contraprestaciones que deriven de los mismos sobre la producción introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.*
- II. *Los actos de organización de los contribuyentes del IEPS*
- III. *La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del IEPS”.*

1.4.2.- Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos.

El Convenio de Colaboración Administrativa, es otro de los instrumentos jurídicos que derivan de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, que contiene las características y formas para que las entidades federativas realicen funciones operativas específi-

cas de administración tributaria federal coordinada, estableciendo las reglas del sistema de compensación de fondos y obligaciones tanto de la SHCP como de las entidades federativas y sus municipios.

CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA

Las entidades federativas (y los municipios, en su caso) realizan funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada

A lo largo de la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se han suscrito cinco Convenios de Colaboración Administrativa distintos, el primero tuvo vigencia, de 1980 a 1983, el segundo de 1984 a 1987, el tercero en 1988 y 1989, el cuarto de 1990 a 1996 y el último (que es el vigente) a partir de 1997.

El Convenio de Colaboración cuenta con la siguiente estructura:

- a) Se establece el objetivo del convenio.- Que algunas de las funciones operativas de administración de los ingresos federales sean asumidas por el estado, con el fin de ejecutar acciones en materia hacendaria, dentro del marco de la Planeación Nacional de Desarrollo.
- b) Se entiende por "ingresos coordinados", el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Activo, el Impuesto Especial sobre Producción y Servi-

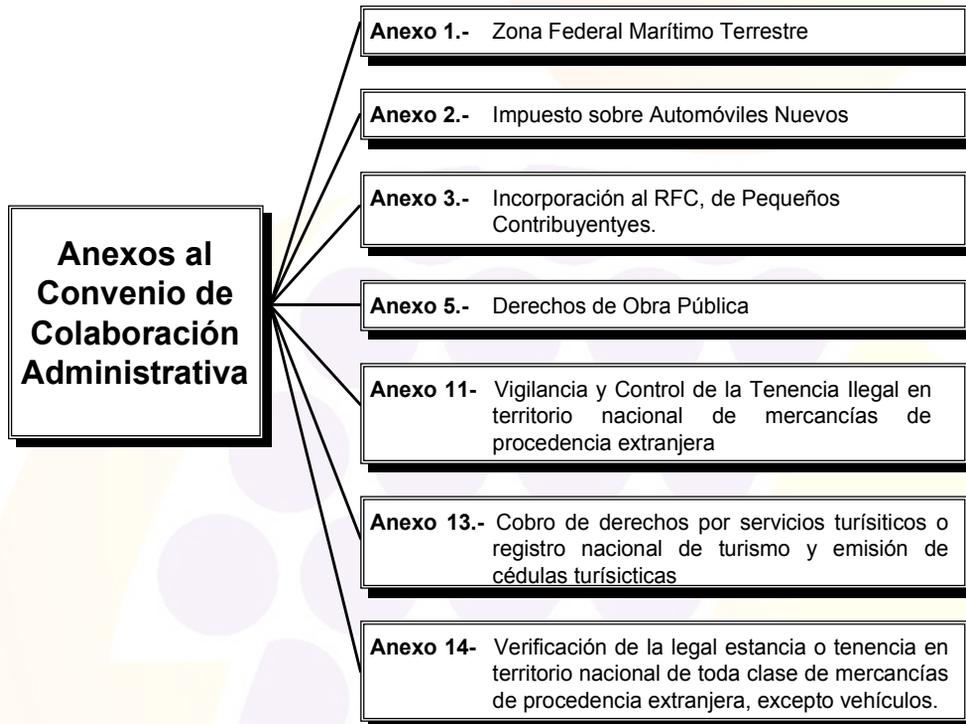
cios, el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, (excepto aeronaves) y las multas impuestas por autoridades federales no fiscales. Por su parte, los anexos al Convenio de Colaboración Administrativa incorporan otros ingresos federales coordinados (ISAN, derechos de la ZOFEMAT, etc.).

- c) El Estado podrá delegar a su vez, a sus municipios, las facultades que se le confieren a través del Convenio de Colaboración Administrativa. (CCA), para lo cual deberán suscribir un acuerdo con cada uno de los municipios correspondientes.
- d) Las funciones que la SHCP delega al estado, se confieren al Gobernador del mismo y a quienes conforme a las disposiciones locales tengan facultades para administrar contribuciones.
- e) Con respecto a las multas federales no fiscales, el estado podrá delegar a las autoridades fiscales municipales, la facultad de notificarlas, determinar sus accesorios, recaudar y realizar la cobranza por medio del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), efectuar devoluciones y conceder autorizaciones para el pago en parcialidades.
- f) En relación a las facultades de comprobación de los Impuestos al Valor Agregado, sobre la Renta, al Activo, a el Especial sobre Producción y Servicios, el estado tendrá la facultad de ordenar y practicar visitas de auditorías e inspección en el domicilio de los contribuyentes, que el propio convenio señala
- g) Se establecen facultades para el Estado en relación a la determinación de los ingresos coordinados y sus accesorios, así como en su recaudación, fiscalización y la imposición de las multas correspondientes.

- h) Se establecen los incentivos económicos que el Estado percibirá por las actividades de administración fiscal coordinada.
- i) Se crea un Sistema de Compensación de Fondos y de Rendición de Cuenta Mensual comprobada de los ingresos coordinados.
- j) Se establecen facultades exclusivas de la Secretaría, como son las de formular querellas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales; tramitar y resolver los recursos de revocación contra resoluciones definitivas; interponer los recursos de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, intervenir en los juicios de amparo, así como las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación con respecto a los ingresos coordinados..
- k) La SHCP y el Estado acuerdan los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados.
- l) En caso de incumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en el convenio para el Estado, la SHCP podrá tomar a su cargo estas atribuciones mediante aviso por escrito efectuado con anticipación.

El Convenio de Colaboración Administrativa vigente a partir de 1990, contaba ya con 14 anexos, sin embargo al suscribirse el nuevo CCA en 1997, algunos de tales anexos subsisten, de acuerdo con lo que se establecen en las cláusulas transitorias del Convenio suscrito por cada entidad. En general, subsisten los anexos no. 1, 5, 11, 13 y 14 del mismo Convenio anterior; posteriormente algunos estados celebraron un nuevo anexo 2, relativo a la Colaboración Administrativa en materia del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y un tercer anexo relativo a la incorpora-

ción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de los Pequeños Contribuyentes.



Anexo 1.- Derechos de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

El Estado, por conducto de sus municipios, asume las funciones operativas de administración de los derechos por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones por el uso o goce de la zona federal marítimo-terrestre (ZOFEMAT), terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la citada ZOFEMAT

- a) Se le otorgan al municipio facultades de recaudación, comprobación, determinación y cobranza,

con respecto a los derechos de la ZOFEMAT; en materia de autorizaciones: autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, así como la devolución de pagos indebidos; y en materia de multas, a notificarlas e imponerlas y a condonarlas en su caso.

- b) La SHCP se reserva las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación.
- c) La SEMARNAP ejerce en forma exclusiva la posesión y propiedad de la nación en playas, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.
- d) Se otorgan como incentivos:
 - 1.- El 80% de lo recaudado por el municipio de los derechos por la ZOFEMAT, el 10% para el Estado y el 10% restante para la SHCP.
 - 2.- El 80% para el Municipio de los gastos de ejecución y el 20% restante para la SHCP.
 - 3.- El 100% de las multas impuestas por el municipio.

Se crea un fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la ZOFEMAT, así como para la prestación de los servicios que requiera la misma.

Anexo 2.- Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

El Estado ejercerá las funciones operativas del Impuesto Federal sobre Automóviles Nuevos:

- ⇒ Recaudación, comprobación, determinación y cobro del ISAN.
- ⇒ Autorizaciones para efectuar los pagos a plazos
- ⇒ Imponer multas.
- ⇒ Intervenir en los Recursos Administrativos y en los Juicios.

Como incentivos tendrá el Estado el 100% de la recaudación, incluyendo recargos y multas, del cual deberá participar a sus municipios, por lo menos el 20%.²²

Anexo 3.- Incorporación al Registro Federal de Contribuyentes, de los Pequeños Contribuyentes.

El Estado por conducto de sus municipios, ejercerá facultades operativas de verificación para la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), tratándose de los referidos en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Pequeños Contribuyentes).

- a) Los municipios tienen la facultad de realizar actos de verificación, para que los contribuyentes se incorporen al RFC, en forma compartida con el Estado; de localizar a los contribuyentes no inscritos en el RFC, de notificar los requerimientos que el estado emita, de solicitar la inscripción al RFC y de vigilar que los contribuyentes localizados, cumplan con su inscripción.
- b) El Estado, por conducto de la Administración Local de Recaudación informará a la SHCP, sobre los contribuyentes que se hayan inscrito al RFC, como resultado de los actos de verificación de los Municipios.
- c) La SHCP se reserva el ejercicio de las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación de las acciones de verificación.
- d) Como incentivo, los municipios percibirán el 70% de la recaudación que obtenga la Federación, de

22 Último párrafo del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

los pequeños contribuyentes a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta y que se incorporen al RFC como consecuencia de los actos realizados por el municipio.

Anexo 5.- Derechos de Obra Pública.

El Estado asume la administración de los derechos establecidos en la Ley Federal de Derechos a cargo de los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos comprendidos en el Convenio de Desarrollo Social, por los servicios de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación²³:

- a) El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza.
- b) La SHCP se reserva la planeación, normatividad y evaluación.
- c) El Estado, recibe el 100% del derecho como contraprestación por los servicios que le transfiere la Federación.

Anexo 11.- Tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera.

En este anexo se involucra principalmente a los municipios colindantes con la frontera, por donde entra o sale cualquier tipo de mercancía extranjera.

- a) Se les delegan a los municipios las siguientes facultades:

²³ La denominación actual de esta Secretaría es Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

1. Detectar e informar a la SHCP sobre los centros de almacenamiento, distribución o comercialización de mercancías extranjeras que se presuman ilegales.
 2. Vigilar e informar a la SHCP sobre tianguis, mercados, puestos en vías públicas o vehículos en los que se expendan mercancías ilegales.
 3. Asegurar la mercancía que se presuma ilegal y ponerla a disposición de la Administración Local de Auditoría Fiscal en un plazo menor a las 48 horas.
 4. Comunicar a la SHCP, la comisión o presunta comisión de delitos fiscales.
 5. Colaborar con las autoridades aduaneras.
- b) Recibirán como incentivo el 0.136% de la Recaudación Federal Participable, una vez que el estado hubiese firmado este convenio. Este porcentaje se distribuye entre los municipios, según la fórmula establecida en la fracción I del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.
- c) En caso de incumplimiento, se establecerán las siguientes sanciones:
1. 10% de la participación mensual por cada centro que la SHCP detecte y embargue sin información previa del municipio (descuento aplicado a partir del tercer centro detectado y embargado).
 2. 2.5% de la participación mensual por cada acto de la SHCP para el aseguramiento en mercados, de mercancías sin previo aviso del municipio. (A partir del primer acto de autoridad).

Anexo 13.-Derechos por Servicios Turísticos (cédula turística).

El Estado asumirá las funciones operativas de administración derivadas del cobro de los derechos que se establecen en la Ley Federal de Derechos, por los ser-

vicios del Registro Nacional de Turismo y expedición de constancias de inscripción o cédulas turísticas:

- a) El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro.
- b) El Estado debe presentar semestralmente a la Secretaría de Turismo un informe del total de ingresos percibidos por tales conceptos y la aplicación de los mismos.
- c) La imposición, el cobro y el procedimiento económico coactivo de las multas que imponga la federación se deberán efectuar conforme lo establecen las cláusulas V y XV del CCA y la fracción VIII del anexo 2 al propio convenio.
- d) Como incentivo, la Federación transfiere al Estado el 100% de la recaudación de tales derechos, como contraprestación por las funciones realizadas para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección, y asistencia al turista.

Anexo 14.-Vigilancia a la legal estancia o tenencia en territorio nacional de mercancía extranjera.

El Estado colaborará con la SHCP en la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.

- a) El Estado podrá ejercer las siguientes funciones:
 - 1. Efectuar visitas domiciliarias.
 - 2. Verificar mercancías en transporte para comprobar su legal estancia o tenencia en el territorio nacional.

3. Expedir órdenes de visita domiciliaria y de verificación de mercancías en transporte.
4. Levantar actas circunstanciadas con las formalidades de la Ley Aduanera y del Código Fiscal de la Federación.
5. Notificar, si procede, el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.
6. Realizar embargos precautorios de las mercancías y medios de transporte, turnándolos a la Administración Local de Auditoría Fiscal Federal.
7. Detectar centros de almacenamiento, distribución y/o comercialización de mercancías de procedencia extranjera.
8. Comunicar a la SHCP la comisión o presunta comisión de delitos fiscales.

Estas funciones deben realizarse siempre con la intervención de un servidor público de la autoridad aduanera competente de la Secretaría.

- b) El Estado percibirá como incentivo el 100% de las multas efectivamente pagadas que se hubieren impuesto como resultado de las acciones fiscalizadoras.
- c) El municipio deberá percibir un mínimo del 20% de los incentivos que recibe el Estado, por este concepto.

En el cuadro siguiente se encuentran las fechas en que las entidades celebraron el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos (con excepción del anexo 11) y las fechas de publicación en los periódicos oficiales de cada entidad. En relación al anexo 11 se hizo un cuadro distinto, en virtud de que este anexo fue firmado también por los municipios en cada una de las entidades; también realizamos un cuadro distinto del anexo 1, en virtud de que los municipios, también intervinieron en la suscripción del Convenio.²⁴

24 Estos cuadros fueron elaborados en el centro de información del propio Instituto, en base a las publicaciones realizadas en el Diario Oficial de la Federación.

PUBLICACION DEL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL Y SUS ANEXOS
CORRESPONDIENTES, CELEBRADOS ENTRE LA S.H.C.P. Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS*

ENTIDAD	CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA	MODIFICACION AL CONVENIO DE COLABORACION	ANEXO 1 ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE	ANEXO 2 IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS	ANEXO 3 INCORPORACION AL RFC DE PEQUENOS CONTRIBUYENTES	ANEXO 5 DERECHOS DE OBRA PUBLICA	ANEXOS13 SERVICIOS TURISTICOS	ANEXO14 MERC. EXT. VERIF. CONJUNTA
Aguascalientes	21 - Nov - 96	14 - Ago - 97		04 - Mar - 97	21 - Dic - 96	23 - Jul - 90	09 - Dic - 94	15 - May - 95
Baja California	21 - Nov - 96	01 - Sep - 97		31 - Ene - 97		23 - Jul - 90	13 - Abr - 94	
Baja California Sur	23 - Dic - 96		23 - Ene - 98	31 - Ene - 97		23 - Jul - 90		29 - May - 95
Campeche	28 - Dic - 96	08 - Ago - 97		31 - Ene - 97		23 - Jul - 90	14 - Dic - 94	
Coahuila	23 - Dic - 96	14 - Ago - 97		31 - Ene - 97	05 - Oct - 98	23 - Jul - 90	17 - Ene - 95	29 - Mar - 95
Colima	18 - Dic - 96		09 - Dic - 97	31 - Ene - 97	18 - Ago - 98	23 - Jul - 90	16 - Nov - 94	16 - Ene - 95
Chiapas	23 - Dic - 96	10 - Feb - 98		04 - Abr - 97		23 - Jul - 90	07 - Jul - 95	06 - Jul - 95
Chihuahua	20 - Dic - 96	16 - Oct - 97		31 - Ene - 97	14 - Sep - 98	24 - Jul - 90	13 - Abr - 95	05 - Abr - 95
Distrito Federal	23 - May - 97							
Durango	22 - Nov - 96	01 - Ago - 97		31 - Ene - 97	09 - Feb - 99	23 - Jul - 90	16 - Nov - 94	
Guanajuato	22 - Nov - 96	22 - Ago - 97		31 - Ene - 97		23 - Jul - 90	21 - Nov - 94	
Guerrero	28 - Dic - 96	21 - Abr - 98	23 - Ene - 98	31 - Ene - 97	21 - Dic - 98	23 - Jul - 90	13 - Dic - 94	23 - Ene - 95
Hidalgo	25 - Nov - 96	10 - Feb - 98		26 - Mar - 97		23 - Jul - 90		
Jalisco	25 - Nov - 96	10 - Feb - 98	03 - Ago - 98	31 - Ene - 97	21 - Oct - 98	23 - Jul - 90	14 - Abr - 95	14 - Abr - 95
México	23 - Dic - 96	05 - Sep - 97		04 - Abr - 97	19 - Ene - 99	24 - Jul - 90	17 - Ene - 95	
Michoacán	25 - Nov - 96	15 - Sep - 97	06 - Nov - 97	31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	04 - Jul - 95	05 - Jul - 95
Morelos	19 - Nov - 96	05 - Mar - 98		31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	16 - Dic - 96	
Nayarit	20 - Dic - 96	01 - Ago - 97	10 - Dic - 97	31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	09 - Dic - 94	
Nuevo León	28 - Dic - 96	08 - Ago - 97		31 - Ene - 97	07 - Oct - 98	24 - Jul - 90		
Oaxaca	28 - Dic - 96	08 - Dic - 97	22 - Sep - 98	15 - Abr - 97		24 - Jul - 90		
Puebla	18 - Dic - 96	04 - Sep - 97		31 - Ene - 97		24 - Jul - 90		
Querétaro	20 - Dic - 96	14 - Oct - 97		31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	17 - Ene - 95	14 - Jun - 95
Quintana Roo	28 - Dic - 96		23 - Ene - 98	21 - Abr - 97	14 - Sep - 98	24 - Jul - 90	20 - Dic - 96	17 - Ene - 95
San Luis Potosí	18 - Dic - 96	21 - Abr - 98		21 - Abr - 97		24 - Jul - 90	24 - Oct - 95	17 - Ene - 95
Sinaloa	23 - Dic - 96	04 - Sep - 97	03 - Feb - 98	31 - Ene - 97	21 - Dic - 98	24 - Jul - 90	13 - Dic - 94	
Sonora	27 - Nov - 96	05 - Sep - 97	27 - Ene - 99	31 - Ene - 97		24 - Jul - 90		
Tabasco	28 - Dic - 96	14 - Oct - 97		31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	16 - Nov - 94	
Tamaulipas	27 - Nov - 96	8 - Ago - 97	09 - Jul - 98	31 - Ene - 97	19 - Ene - 99	24 - Jul - 90	16 - Nov - 94	16 - Ene - 95
Tlaxcala	27 - Nov - 96	10 - Feb - 98		31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	21 - Nov - 94	
Veracruz	29 - Nov - 96	08 - Ago - 97	09 - Feb - 98	31 - Ene - 97		24 - Jul - 90	04 - Abr - 95	04 - Abr - 95
Yucatán	29 - Nov - 96	22 - Ago - 97	07 - Oct - 98	31 - Ene - 97		24 - Jul - 90		
Zacatecas	23 - Dic - 96	10 - Feb - 98		4 - Mar - 97	18 - Ago - 98	24 - Jul - 90	14 - Abr - 95	

* Vigente a Marzo de 1999.

NOTA: Este cuadro se realizó conforme a las publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.

**PUBLICACION DEL ANEXO 11 AL CONVENIO DE COLABORACION
ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL**

ENTIDAD	MUNICIPIO	FECHAS DE PUBLICACION
BAJA CALIFORNIA	Ensenada	25 - Jul - 94
	Mexicali	26 - Jul - 94
	Tecate	31 - Jul - 94
	Tijuana	27 - Jul - 94
BAJA CALIFORNIA SUR	La Paz	29 - Mar - 95
CAMPECHE	Carmen	27 - Jul - 94
COAHUILA	Acuña	20 - May - 94
	Piedras Negras	17 - Ago - 94
COLIMA	Manzanillo	12 - Sep - 94
CHIAPAS	Suchiate	27 - Jul - 94
CHIHUAHUA	Ascensión	26 - Sep - 94
	Cd. Juárez	26 - Sep - 94
	Ojinaga	26 - Sep - 94
GUERRERO	Acapulco de Juárez	11 - Oct - 94
MICHOACAN	Lázaro Cárdenas	01 - Sep - 94
NUEVO LEÓN	Anáhuac	12 - Sep - 94
OAXACA	Salina Cruz	22 - Sep - 94
QUINTANA ROO	Benito Juárez	18 - Ene - 95
	Othón P. Blanco	18 - Ene - 95
SINALOA	Mazatlán	21 - Jul - 94
SONORA	Agua Prieta	20 - May - 94
	Guaymas	06 - Jul - 94
	Naco	09 - Jun - 94
	Nogales	06 - Jul - 94
	Plutarco Elías Calles	21 - Jul - 94
	San Luis Río Colorado	08 - Jun - 94

ENTIDAD	MUNICIPIO	FECHAS DE PUBLICACION
TAMAULIPAS	Altamira	21 - Jul - 94
	Camargo	28 - Jul - 94
	Cd. Madero	16 - Ago - 94
	Matamoros	16 - Ago - 94
	Miguel Alemán	17 - Ago - 94
	Nuevo Laredo	27 - Jul - 94
	Reynosa	16 - Ago - 94
	Río Bravo	15 - May - 95
	Tampico	17 - Ago - 94
VERACRUZ	Coatzacoalcos	07 - Jun - 94
	Tuxpan	21 - Jul - 94
	Veracruz	21 - Jul - 94
YUCATAN	Progreso	07 - Jun - 94

1.4.3. Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos

Además de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa, a partir de 1982, se inició el proceso en que las entidades federativas se coordinaron con la Federación en materia de derechos, siendo esta coordinación un acto voluntario de éstas, sin perjuicio, que de no coordinarse en esta materia, pudieran quedar fuera del propio sistema, motivo por el cual recibió el nombre de "Declaratoria"; es decir, que dicha coordinación, no era forzosa para aquellos estados que estuvieran adheridos al SNCF, sino que cada entidad federativa se coordinaría, según le conviniera, habiéndose iniciado la coordinación en marzo de 1982 y generalizándose para todos los Estados con la coordinación de los Estados de Jalisco y Nuevo León, en noviembre de 1994.

Es en la XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales donde la SHCP plantea la conveniencia de que las entidades fede-

rativas se coordinen en derechos, comprometiéndose ésta a aumentar los recursos que integran el Fondo de Fomento Municipal y a incrementar el Fondo General de Participaciones, inicialmente con el 0.5% de la RFP y a partir de 1994 con el 1% de la misma, beneficiándose de dichos incrementos sólo aquellas entidades que se acogieran a tal coordinación.

De tal forma, que se adicionó la Ley de Coordinación Fiscal con los artículos 10-A y 10-B y con un segundo párrafo en la fracción I del artículo 2º, reformándose, además, el artículo 2-A, de dicha ley.

Esta modalidad de coordinación fiscal, implica que los estados no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales de los que se señalan en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

**Derechos que deben suspenderse en virtud de la
“Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos”**

DERECHOS QUE NO PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI PUEDEN COBRAR
<p>I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En general concesiones, permisos o autorizaciones. • Obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. • Las que resulten como consecuencia de permitir, o tolerar excepciones a una disposición administrativa, como la ampliación de horario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licencias de construcción. • Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado. • Licencias para fraccionar o lotificar terrenos. • Licencias para conducir vehículos. • Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos. • Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general. • Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

DERECHOS QUE NO PUEDEN COBRAR	DERECHOS QUE SI PUEDEN COBRAR
II.- Registros o cualquier otro acto relacionado con los mismos.	<ul style="list-style-type: none"> • Registro Civil. • Registro de la Propiedad y del Comercio.
III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.	<ul style="list-style-type: none"> • Estacionamiento de vehículos. • El uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos. • Por el uso o tenencia de anuncios.
IV.- Actos de inspección y vigilancia.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Las certificaciones de documentos o su reposición por extravió o destrucción parcial o total. • Concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a los estados o municipios.

A la fecha, todas las entidades se han adherido a este esquema de coordinación, por lo que a cambio se ha adicionado, al porcentaje de integración del Fondo General de Participaciones, un 1%, modificándose también la estructura de integración y distribución del Fondo de Fomento Municipal.

A continuación se encuentra un listado de las fechas de publicación en los periódicos oficiales, de las Declaratorias de Coordinación en materia de derechos de las entidades federativas:

- 1.- Aguascalientes 4 de marzo de 1982
- 2.- Baja California 15 de junio de 1984
- 3.- Baja California Sur 25 de agosto de 1983
- 4.- Campeche 18 de marzo de 1982
- 5.- Coahuila 17 de marzo de 1982
- 6.- Colima 6 de abril de 1982
- 7.- Chiapas 1° de junio de 1982
- 8.- Chihuahua 12 de marzo de 1982
- 9.- Distrito Federal 1° de enero de 1982²⁵
- 10.- Durango 12 de julio de 1982

²⁵ El Distrito Federal quedó coordinado con la Federación en materia de Derechos en los términos del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal a partir del 1° de enero de 1982.

Capítulo Primero

11.- Guanajuato	4	de marzo de 1982
12.- Guerrero	7	de diciembre de 1987
13.- Hidalgo	19	de enero de 1984
14.- Jalisco	4	de octubre de 1994
15.- México	11	de noviembre de 1992
16.- Michoacán	17	de junio de 1985
17.- Morelos	8	de marzo de 1989
18.- Nayarit	10	de marzo de 1982
19.- Nuevo León	4	de octubre de 1994
20.- Oaxaca	15	de marzo de 1983
21.- Puebla	30	de agosto de 1982
22.- Querétaro	22	de febrero de 1985
23.- Quintana Roo	4	de marzo de 1982
24.- San Luis Potosí	19	de abril de 1982
25.- Sinaloa	7	de enero de 1991
26.- Sonora	8	de agosto de 1983
27.- Tabasco	18	de enero de 1982
28.- Tamaulipas	21	de enero de 1982
29.- Tlaxcala	16	de junio de 1982
30.- Veracruz	21	de enero de 1982
31.- Yucatán	30	de marzo de 1983
32.- Zacatecas	17	de marzo de 1982

Capítulo Segundo

HACIENDA PUBLICA LOCAL

Es importante que antes de iniciar con el tema principal que es el de la coordinación hacendaria entre estado y municipios, definamos que se entiende por Hacienda Pública Local, con el fin de que no tengamos necesidad de ir conceptualizando los elementos de ésta, sino que se tenga un conocimiento previo de a qué nos referimos en forma específica, cuando en los siguientes capítulos mencionemos algunos de dichos elementos.

“La voz hacienda, tiene su origen en el verbo latino *facera*, aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe “Ckásena” que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa toda la vida económica de los entes públicos, y en sentido estricto hace mención al gasto y a los ingresos pertenecientes a las entidades públicas.

La Hacienda Pública en general se conforma en cualquiera de sus esferas gubernamentales, con los recursos y bienes patrimoniales con que cuenta; así como con la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar los objetivos de la comunidad y del gobierno. A los anteriores recursos se agregan los derivados del crédito y de la deuda pública.

En cuanto a definiciones de lo que es la Hacienda Pública, encontramos gran variedad de ellas; sin embargo, en su gran mayoría coinciden en señalar que está integrada por el conjunto

de bienes con que cuenta el Estado, los bienes e ingresos o la suma de bienes, ingresos y deudas del Estado. También hacen referencia al conjunto de actividades hacendarias que el municipio tiene que desarrollar para captar ingresos, efectuar gastos y administrar bienes.

Desde el punto de vista económico, la hacienda pública de los municipios se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de éste, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, para solventar los gastos públicos.

Desde el punto de vista administrativo, la hacienda pública se concibe como la actividad financiera que el Estado desarrolla para alcanzar sus fines; dicha actividad financiera se manifiesta cuando el ente gubernamental realiza funciones concernientes a la obtención de ingresos, a la administración de su patrimonio, al ejercicio del gasto, y manejo de la deuda pública.

El profesor Enrique Fuentes Quintana define a la hacienda pública como el "Conjunto de elementos económicos que comporta la realización de ingresos y gastos del Estado y la mutua relación entre ellos".¹

En su concepción más amplia e integral, "la hacienda pública comprende todo lo relacionado a la economía del sector público en cuanto éste actúa en un sistema de economía mixta. Su funcionamiento incluye no solo la financiación sino también una fuerte incidencia en el nivel y asignación de los recursos, la distribución de la renta y el nivel de actividad económica".²

A nivel municipal, podemos decir que su Hacienda Pública está compuesta por los bienes muebles e inmuebles propiedad

1 FUENTES QUINTANA, Enrique, *cit.* en *Introducción a la Hacienda Pública*; edit. Baranova, Temas Universitarios; CORONA, Juan F; COSTAS, Juan C. y DIAZ, Amelia. Barcelona, España, 3ª Ed., 1991. pág. 7

2 MUSGRAVE, Richard A, y Peggy B. *Hacienda Pública; Teórica y aplicada*. Edit. Mc Graw Hill, 5ta. de. Madrid, 1992. pág. 4

del estado y municipio, los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos; los productos derivados de la explotación de los recursos materiales, etc.

En un intento de lograr una sola definición de lo que es la Hacienda Pública Local, y para efectos de este trabajo, concebimos a la Hacienda Local como:

“El conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuentan el Estado y el Ayuntamiento, además de las acciones que adopta para la captación de ingresos, para la distribución y aplicación del gasto y para la administración de su patrimonio, incluyendo también las medidas y políticas económico-financieras que implementen para alcanzar sus objetivos de gobierno”.

En el artículo 40 de nuestra Carta Magna, los estados son soberanos en su régimen interior y por tanto su hacienda se regula en las leyes locales, teniendo su fundamento en las constituciones políticas estatales; sin embargo, la Hacienda Pública Municipal sí se regula, aunque parcialmente, en la Constitución General en su artículo 115. Decimos que ésta se regula parcialmente, ya que en base a dicho artículo, los municipios son libres de administrarla, pero en el mismo cuerpo normativo se establece su integración mínima, la cual a continuación transcribimos, debido a su importancia.

Art. 115.- “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

....

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

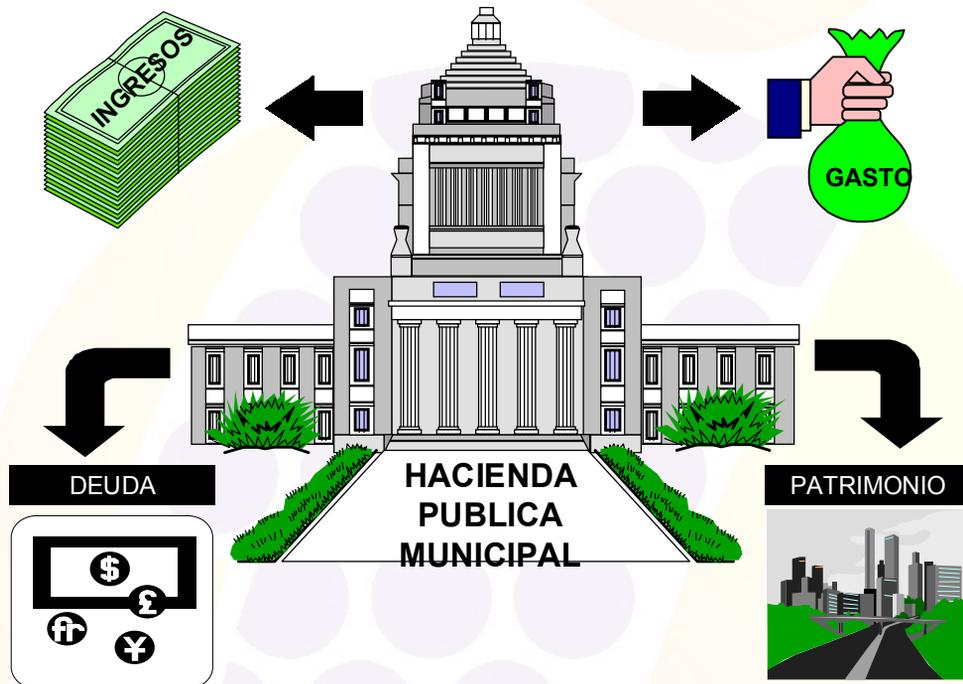
c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con la misma. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

....”

En base a todo lo anterior, actualmente la Hacienda Pública tiene 4 elementos importantes, siendo los ingresos, el gasto, el patrimonio y la deuda.



2.1.-INGRESOS.

Los ingresos gubernamentales, ya sea federales, estatales y municipales constituyen un conjunto de recursos financieros que se derivan de los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y otras fuentes que las leyes precisan, dependiendo del nivel de gobierno. Dichos recursos tienen el objeto de cubrir los gastos que el mismo gobierno tiene y que se originan en la provisión de bienes y servicios públicos que la sociedad requiere para satisfacer sus necesidades.

A nivel local, los ingresos se establecen en la Ley de Hacienda Estatal y Municipal y para cada ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos Estatal y Municipal que expiden los Congresos Locales, donde la totalidad de los ingreso están destinados a cubrir los gastos autorizados por los Presupuestos de Egresos respectivos.

Existen una infinidad de clasificaciones para los ingresos, como es la de ordinarios y extraordinarios, voluntarios y obligatorios, etc.; sin embargo, muchas de éstas no permiten definirlos claramente, ni establecerlos concretamente en la normatividad positiva. Así que para efectos de este trabajo y por considerar que es la clasificación más idónea, además de ser la que los legisladores locales han adoptado para imprimirla en sus leyes de hacienda e ingresos locales, hemos tomado la clasificación que divide a los ingresos en tributarios y no tributarios; sin considerar a las participaciones en ninguna de estas clasificaciones, como veremos posteriormente.



Los ingresos tributarios, son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder de imperio, de aquellos que se encuentran sometidos a él; es decir, que el Estado y Municipio obtienen estos ingresos con fundamento en las disposiciones legales que obligan a los particulares a contribuir, y en base a la obligación que los contribuyentes tienen de contribuir con la Federación, Estados y Municipios en que residan; siempre y cuando sean en forma proporcional y equitativa (artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de la República Mexicana).

El doctrinista Sergio Francisco de la Garza³, establece que la cualidad de los ingresos tributarios consisten en:

- 1) Tienen carácter público, porque los percibe el estado haciendo uso de su soberanía o potestad de imperio.
- 2) Es una prestación en dinero o en especie, porque implica la realización de prestaciones a cargo de los particulares (contribuyentes).
- 3) Es una obligación ex-lege, es decir que se requiere de la conjugación de un supuesto establecido en la ley, y un hecho de la vida real que se ajuste perfectamente a la hipótesis de dicho supuesto (hecho generador).
- 4) Es una relación personal de derecho obligatoria, porque el tributo requiere la presencia de dos sujetos: por un lado el sujeto activo representado por el estado, y, por el otro, el sujeto pasivo que es representado por el contribuyente. Esta relación recibe el nombre de relación tributaria, y constituye una relación personal, es decir, una relación de derecho y no una relación de poder, una relación obligatoria y no una relación de carácter real.

3 De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*, editorial Porrúa, S.A., 14va edición, México, 1986. pág. 323-327.

- 5) Tiene por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice su funciones; es decir, que se cumplimenta con la obligación constitucional que se consagra en el artículo 31 fracción IV, y que consiste en que los recursos que como tributos perciba la administración activa deberán ser destinados precisamente para sostener los gastos públicos.
- 6) Deben ser justos; según lo establece la misma Constitución Federal en el mismo artículo mencionado en el punto anterior, disponiendo que las contribuciones (o sea los tributos en general) deben ser justos. Los tributos que no tienen las características de tales, es decir, que no son proporcionales y equitativos, son inconstitucionales y el contribuyente puede combatirlos mediante el juicio de amparo, que es el procedimiento establecido por la Constitución para hacer ineficaces los actos inconstitucionales de las autoridades en general.
- 7) En principio, los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados, con lo que pretende establecerse que todos los tributos sin distinción alguna, deberán ingresar al erario del estado o del municipio en forma íntegra, con el propósito de que éstos puedan disponer de ellos de manera indistinta para sufragar los gastos de administración, sin importar cual haya sido la fuente que les dio origen, bastando sólo que sean requeridos para sufragar algún gasto, para que se justifique su destino al mismo, y será en consecuencia la premura que el gasto tenga la que determine su destino, independientemente del tributo que les haya dado origen.

**CARACTERÍSTICAS
DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS**

- Tienen carácter público.
- Es una prestación en dinero o en especie.
- Es una obligación ex-lege.
- Es una relación personal, de derecho obligatoria.
- Tiene por objeto o finalidad proporcionar recursos al Estado para que éste realice sus funciones.
- Deben ser justos.
- En principio, los recursos que producen los tributos no deben afectarse a gastos determinados.

Dentro de la clasificación de ingreso tributarios encontramos que tanto para los estados como para los municipios, hay tres tipos distintos de contribuciones o tributos:

- a) Impuestos: "Son las prestaciones en dinero o en especie que el poder público unilateralmente con carácter obligatorio para cubrir el gasto público a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con lo que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal".⁴
- b) Derechos: "Son la contraprestación en dinero obligatoriamente establecida por ley a cargo de quienes usan servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública".⁵

En la Ley de Coordinación Fiscal Federal se establece en su artículo 10-A, párrafo quinto, que: "para los efectos de coordinación con las entida-

⁴ Artículo 4 del Código Fiscal del Estado de México.

⁵ Artículo 14 Del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

des, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.”

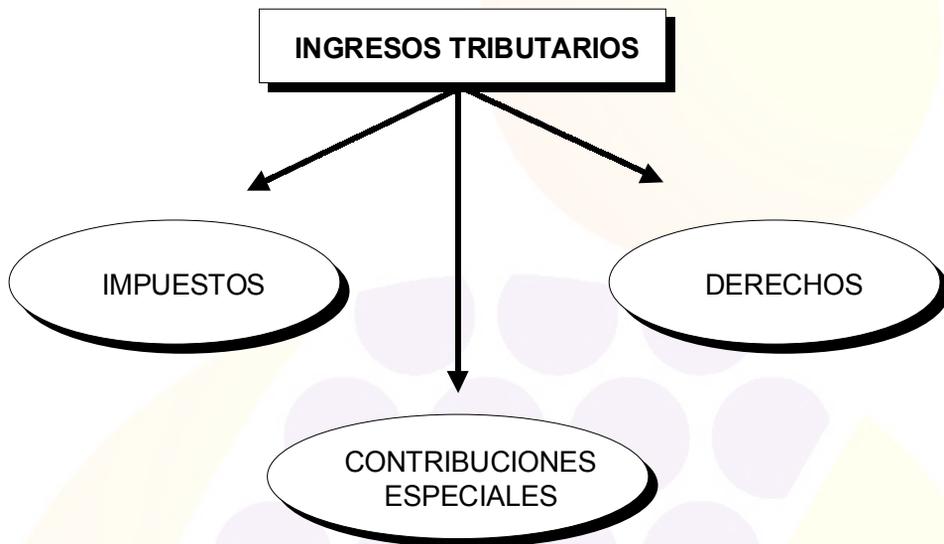
Así pues, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º, fracción IV describe a los derechos de la siguiente forma:

“Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.”

c) Contribuciones

Especiales: “Son los tributos que el poder público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios particulares, derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento o equipo, de la prestación de servicios públicos por los que no se causen derechos en los términos de las leyes de hacienda correspondientes o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común”.⁶

6 Artículo 6 del Código Fiscal del Estado de México.



Los ingresos no tributarios son aquellos que perciben las entidades federativas y los municipios por su propia actividad en la realización de funciones que no corresponden al derecho público; es decir que son aquellos recursos que tiene el gobierno local como consecuencia de actividades relacionadas con la explotación de su patrimonio, tratándose de bienes muebles e inmuebles; las acciones que la propia autoridad realiza para obtener, a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, por ejemplo, para que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco local; de la buena voluntad de los particulares que llevan a cabo donaciones, herencias o legados en favor del gobierno estatal o municipal; etc.⁷

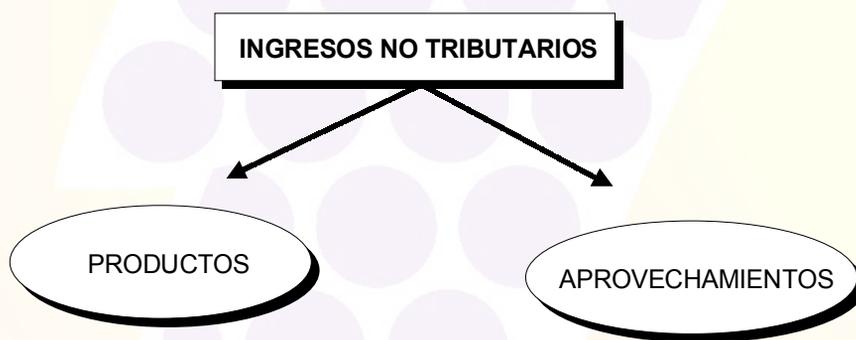
Los ingresos no tributarios, en las leyes locales se clasifican en:

- a) Productos: “Son los ingresos que percibe el estado o el municipio por las actividades que no corresponden al desarrollo de sus

⁷ Estructura Jurídica de las Contribuciones Especiales y Otros Ingresos Derivados del Principio de Beneficio. INDETEC. 1992, Guadalajara, Jalisco. Pág. 30.

funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales”.⁸

- b) Aprovechamientos: “Son los ingresos ordinarios del erario estatal y municipal no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos e ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; así como los rezagos que son ingresos locales, que se perciben en el año posterior al en que el crédito sea exigible y que se liquidarán conforme a las bases y cuotas vigentes en la fecha en que se hubiere generado la obligación”.⁹



Hemos dejado a las participaciones, fuera de la clasificación de tributarios y no tributarios, en virtud de que aún cuando estos ingresos, los municipios no los perciben ejerciendo su poder de autoridad sobre los contribuyentes, para que pudieran ser considerados como ingresos tributarios, sí son ingresos que provienen de la potestad que constitucionalmente les fue otorgada, pero que la tienen suspendida en virtud de la adhesión al Sistema Na-

8 Artículo 15 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

9 Artículo 8 del Código Fiscal del Estado de México.

cional de Coordinación Fiscal y la celebración del Convenio de Colaboración Administrativa y sus anexos. Es decir, podemos afirmar que cuando la Federación recibe estos ingresos, son ingresos tributarios, mientras que al momento de percibirlos el municipio, de alguna manera, podrían quedar en los ingresos no tributarios, con algunas reservas, motivo por el cual preferimos tener una clasificación aparte.

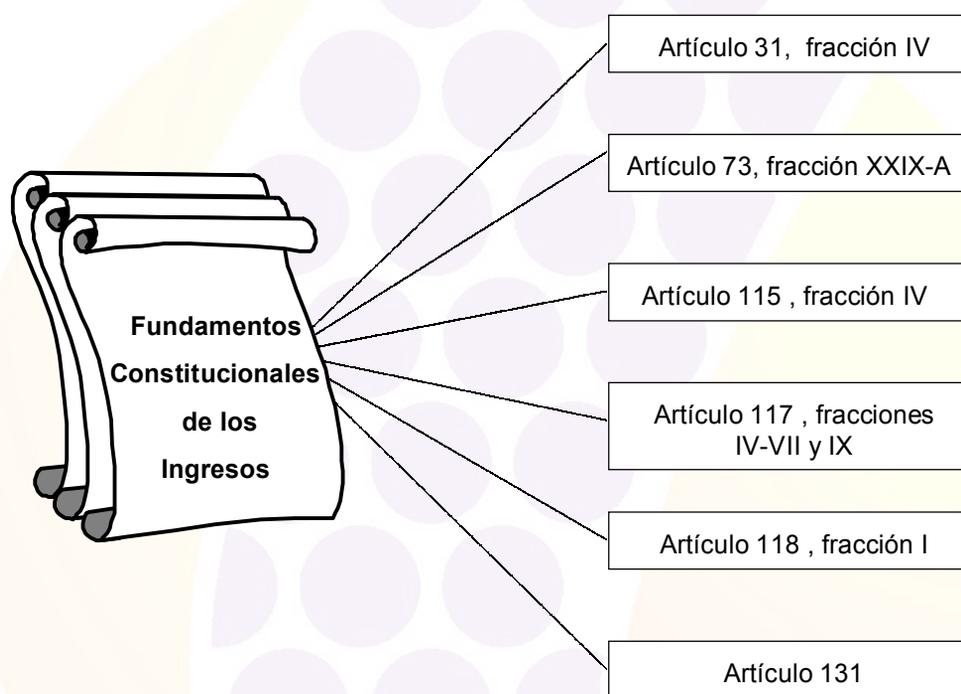
“Las participaciones federales, son las cantidades que el gobierno del Estado y a su vez los Ayuntamientos tienen derecho a percibir de los ingresos federales -para los municipios también hay participaciones estatales- conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito o se suscriban para tales efectos”.¹⁰

Cualquiera de estos tipos de ingresos, tributarios y no tributarios, y las participaciones y a su vez las distintas clasificaciones, tienen su fundamento en los siguientes artículos:

- Artículo 31 fracción IV, establece la naturaleza legal de las contribuciones que representa la fuente ordinaria de recursos financieros para cubrir los gastos de la actividad gubernamental en sus diversos niveles.
- Artículo 73 fracciones XXIX-A, da origen a las facultades exclusivas de la Federación en materia impositiva sobre determinada materia.
- Artículo 115 fracción IV, señala la facultad que tienen los municipios de administrar libremente su hacienda; la obligación de los estados de fijar contribuciones inmobiliarias en favor de los Ayuntamientos y de que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer dichas contribuciones, así como para que éstos obtengan ingresos de los servicios públicos a su cargo.

10 Artículo 18 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

- Artículo 117 fracciones IV a VII Y IX prohíben a los estados gravar determinadas actividades.
- Artículo 118 fracción I, indica limitaciones expresas a los estados.
- Artículo 131, establece facultades exclusivas de la Federación para gravar determinadas actividades.



También existe legislación ordinaria federal relativa a los ingresos locales, además de las estatales y municipales, destacando la Ley de Coordinación Fiscal, en cuyo contenido se vierte lo relativo al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, al de Colaboración Administrativa y anexos y a la Declaratoria de Derechos, en virtud de que en estos ordenamientos se determinan las contribuciones federales cuyos créditos fiscales,

los estados tienen la facultad de administrar, siendo el objetivo principal de esta ley, coordinar el sistema fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal.

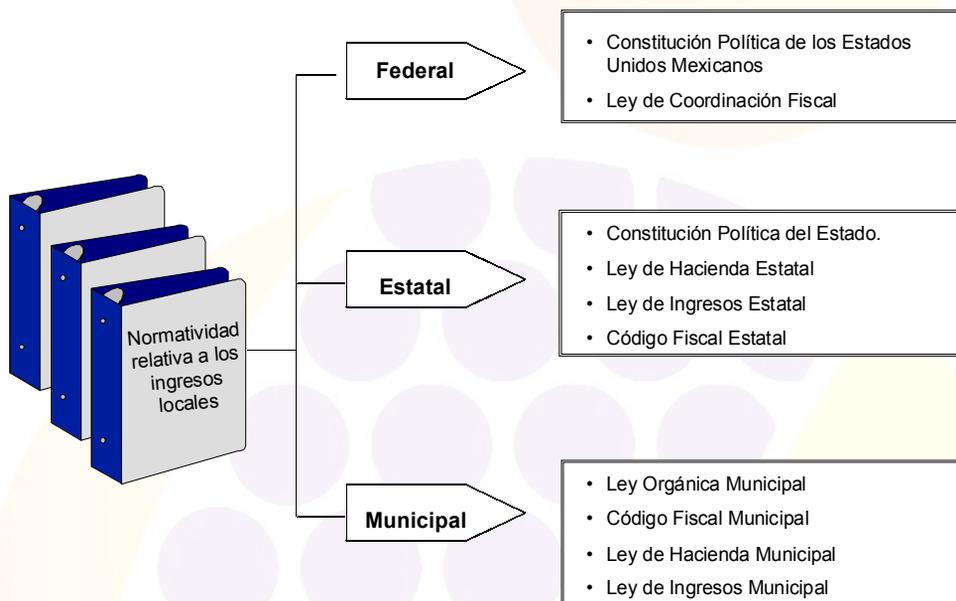
La Constitución Política de cada una de las entidades federativas, también establecen principios básicos en materia de ingresos, los cuales pueden variar de entidad a entidad, tomando en cuenta la soberanía que se señala en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, y las circunstancias especiales que los rigen, sus necesidades y los criterios culturales, sociales y políticos, pero en términos generales sobresalen coincidentemente los siguientes puntos:

- Declaración de la soberanía del estado y sujeción del pacto federal.
- Facultad de la legislatura estatal de determinar las contribuciones que percibirán los municipios.
- Determinación de la anualidad del ejercicio fiscal.
- Apartado destinado al municipio, que señala la libertad de administración de la hacienda y su formación.
- Facultad de los municipios del estado de presentar iniciativas de ley o decreto, de lo que deriva la facultad municipal de presentar su iniciativa de ley de ingresos de cada año.

A nivel municipal los ingresos se encuentran regulados en la siguiente normatividad:

- Ley Orgánica Municipal.- Regula la organización y funcionamiento del municipio.
- Ley de Hacienda Municipal.- Define las fuentes de ingresos municipales.
- Ley de Ingresos Municipal.- Regula el cobro de los ingresos del municipio.

- Código Fiscal Municipal.- Regula las relaciones fisco-contribuyente.



Anteriormente mencionábamos que específicamente los ingresos locales se regulan en las leyes de hacienda e ingresos, siendo expedidas por la legislatura, tanto para los estados como para los municipios, dado que recordemos que estos últimos carecen de dicha facultad.

“La Ley de Hacienda es el documento que por lo general contiene las disposiciones sustantivas que rigen en la materia propia de los ingresos locales, estableciendo las fuentes a que pueden acudir —una y otra instancia— para la obtención de los recursos que aplicarán en la consecución de sus fines propios, así como las modalidades específicas de cada una de ellas con relación a su integración”.¹¹

¹¹ Casillas Avila, Eduardo.- Marco Jurídico de la Hacienda Pública Municipal.- Indefec. 1994, México, pág. 215.

En dicha ley, debieran preverse todos aquellos conceptos por los que los estados y municipios podrán obtener ingresos, precisándose además de éste, el objeto del gravamen, el sujeto obligado a su pago y la base para determinar el monto del pago, pudiendo contener también las exenciones, la fecha de pago, así como las obligaciones particulares con relación a cada una de las fuentes de ingreso.

“La Ley de Ingresos es el documento que por lo general establece los gravámenes que tendrán vigencia para que las instancias gubernamentales acudan a ellos como medio de allegarse los recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. Esto es, mediante la expedición de las leyes de ingresos se da vigencia (por un año) al poder tributario, señalándose cuáles son las fuentes que serán gravadas para que el estado y municipio obtenga los ingresos requeridos y puedan financiar las erogaciones previstas en su presupuesto de egresos”.¹²

Las leyes de ingresos debieran cumplir de alguna manera dos funciones: una que corresponde al señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la formación de los recursos, y la otra establecer presupuesto de ingresos o la estimación de los ingresos a obtener durante la vigencia de la ley.

Con estos 2 ordenamientos se regulan los ingresos, ya sea que en una u otra ley se contemplen todos o algunos elementos de las contribuciones específicas; lo que sí es una regla, es que en ambos niveles de gobierno existe dicha normatividad; siendo para los estados que la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos es general para todo el Estado; mientras que a nivel municipal en algunas entidades cada uno de los municipios tiene su propia ley de ingresos o una para todos éstos, al igual que para el estado.

2.2.-GASTO PÚBLICO.

El gasto público es el conjunto de erogaciones efectuadas por el Estado (entidades federativas y municipios) para la adqui-

12 *Idem*, pág. 236.

sición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos; para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia.

Las corrientes clásicas han definido jurídicamente al gasto como una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público".

El Estado realiza gastos a efecto de cumplir con sus cometidos o atribuciones, los cuales lleva a cabo de conformidad al documento legislativo que lo autoriza que es el llamado presupuesto de egresos, y está encaminado a satisfacer las necesidades comunes de la población. Por otra parte representa un importante instrumento para orientar la actividad económica nacional: aumento o contracción de las inversiones, generación de empleos, influencia en la atenuación o incremento de la inflación, fomento a la producción y comercialización privadas, etc.¹³

Como se menciona en el párrafo anterior, el gasto público se finca en los presupuestos de egresos formulados con apoyo en programas anuales, que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, por lo que el presupuesto de egresos es "el documento mediante el cual se asignan recursos a los programas por realizarse en un año fiscal".

El artículo 73 Constitucional, en su fracción VII, faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (gasto público), mientras que el artículo 126 del mismo ordenamiento establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

A nivel local, las Constituciones Locales, de cada una de las entidades, establecen una facultad similar para las legislaturas, otorgándoles a éstas la atribución de aprobar el Presupuesto de

13 *Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo, segundo curso. Edit. Harla. México, 1991.*

Egresos Estatal, mientras que los Presupuestos de Egresos Municipales, serán aprobados por el propio Ayuntamiento, de conformidad con lo que establece el artículo 115 fracción IV, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El gasto público surge necesariamente de los ingresos, ya que la capacidad que tiene el estado o municipio para gastar o cumplir con sus funciones económicas, está limitada o debiera estarlo, en gran parte a los recursos que ingresen al erario local.

Al igual que los ingresos, el gasto público local se regula desde la Constitución de la República en los siguientes puntos básicos.

- ◆ Artículo 31 fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, en que residan.
- ◆ Artículo 115 fracción IV señala la facultad de los municipios para formular y aprobar sus Presupuestos de Egresos, en base a sus ingresos disponibles.

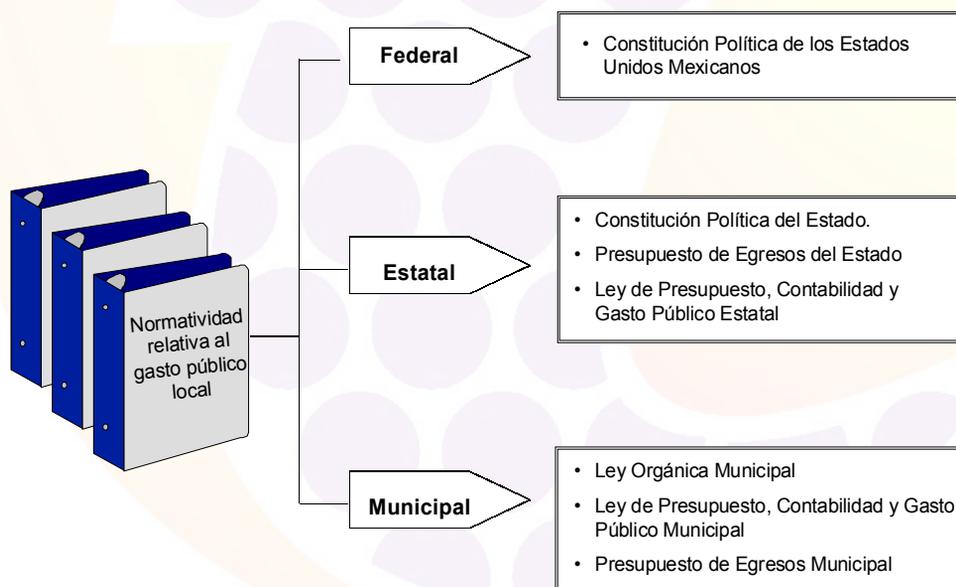
En las constituciones políticas estatales se plasman atribuciones, facultades y obligaciones en cada materia, que sirven de base o sustento tanto a la actividad presupuestaria estatal, como a la municipal, describiéndose la competencia especial, tanto del ejecutivo como del legislativo, siendo las disposiciones coincidentes las siguientes:

- Facultad del Congreso para revisar la cuenta pública de Estados y Municipios.
- Facultad del Congreso para decretar anualmente los gastos del estado e imponer las contribuciones necesarias.
- Facultad al Ejecutivo para que presente cada año a la Legislatura Local, el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

- Facultad de los Ayuntamientos para elaborar y aprobar su Presupuesto de Egresos, con base en los ingresos disponibles.
- Existencia de un órgano del Congreso Local encargado de revisar las cuentas públicas municipales, denominado, generalmente Contaduría Mayor.

Los egresos municipales se regulan por las disposiciones contenidas en los siguientes ordenamientos:

- **Ley Orgánica Municipal.**- Establece la facultad del ayuntamiento para aprobar el presupuesto.
- **Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal.**- Define lo que es el presupuesto, su ejercicio y control así como la precisión de los responsables en su ejecución.
- **Presupuesto de Egresos.**- Presenta la estructura del gasto, de acuerdo a los recursos con que cuenta el Ayuntamiento.



El gasto público, en su función administrativa, está enmarcado en la presupuestación, ejercicio y control de los recursos, en donde el presupuesto constituye en sí, una estimación detallada de los egresos previstos para cada ejercicio fiscal, según sea el programa anual de trabajo a desarrollar para satisfacer las necesidades colectivas, mediante la realización de obras y la prestación de servicios públicos que la comunidad demanda.

Las funciones y actividades específicas del presupuesto y ejercicio del gasto público se pueden identificar en cuatro etapas:

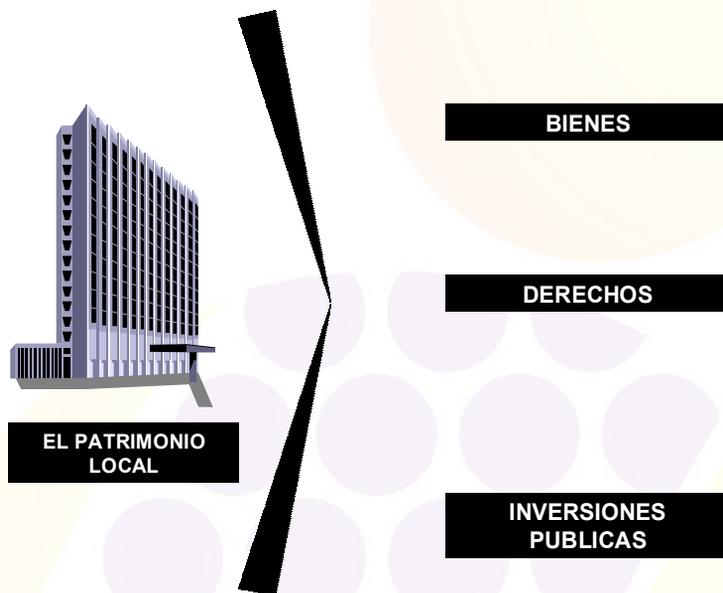
- a) **Formulación.-** Es la realización de todas aquellas actividades que tienen por objeto determinar en qué y cómo se gastará el presupuesto de egresos durante el período para el cual se prepara.
- b) **Aprobación.-** Consiste básicamente en revisar, analizar y sancionar el documento presupuestario, facultad que como ya se dijo, es competencia del estado y de los propios municipios.
- c) **Ejecución.-** Esta etapa se desarrolla durante el período para el cual se prepara el presupuesto y se materializa mediante la movilización de recursos humanos, materiales y financieros previstos en la primera fase o etapa del proceso presupuestario.
- d) **Control y Evaluación.-** Consiste básicamente en desarrollar todas aquellas actividades que tienen por objeto supervisar, revisar, analizar y evaluar el presupuesto.

***FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y/O
EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO***

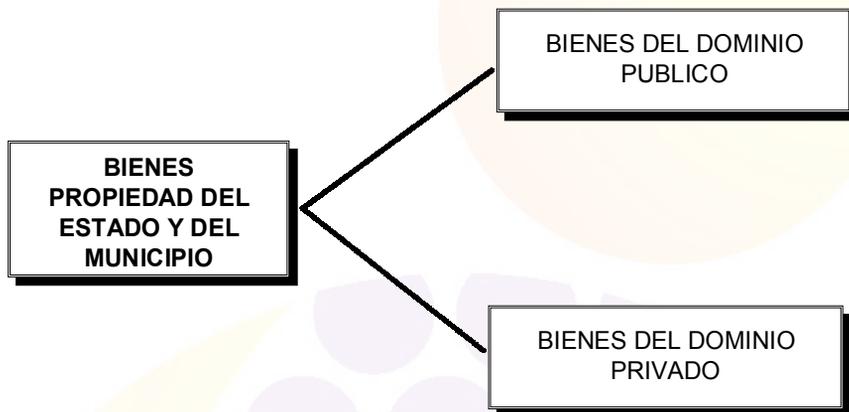
- ***FORMULACION***
- ***APROBACION***
- ***EJECUCION***
- ***CONTROL Y EVALUACION.***

2.3.-PATRIMONIO.

El patrimonio es el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que el Estado, como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente, a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado y a la realización de sus objetivos y finalidades de política social y económica. De tal forma, podemos decir que el patrimonio local se constituye de tres elementos que son los bienes, derechos e inversiones.



- Los bienes son todos aquellos que pueden ser objeto de apropiación, siempre y cuando no estén excluidos del comercio, ya sea por naturaleza del mismo o por disposición de la ley; a los bienes propiedad del estado y del municipio, en la mayoría de la normatividad se les ha dividido en bienes del dominio público y bienes del dominio privado; siendo los primeros, aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública, ya sea por uso directo del público (los denominados de uso común) o por decisiones administrativas (destinados a un servicio público) y que a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles y protegidos por reglas de inspección; mientras que los bienes del dominio privado, son los que pertenecen al estado o municipio, en calidad de bienes particulares quedando sujetos, en su mayoría por el mismo régimen jurídico de los bienes que pertenecen a los particulares (derecho civil); sin embargo, en virtud de que estos bienes son propiedad del estado o del municipio, tendrán algunas restricciones y limitaciones dispuestas en el derecho público, las cuales varían de entidad a entidad.



- Los derechos patrimoniales se traducen en la facultad que la normatividad le otorga al estado o al municipio de disponer de los bienes muebles e inmuebles, que formen parte del patrimonio de personas distintas, ya sean morales o físicas, públicas o privadas mediante las figuras del arrendamiento y comodato (reguladas principalmente en el derecho civil).
- Las inversiones financieras, consisten en la colocación de dinero (o recursos) para hacerlo productivo, con lo cual se logra incrementar el patrimonio local. Para efectos del patrimonio, las inversiones pueden ser valores y títulos de empresas.

El patrimonio local, está regulado desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes preceptos:

- Artículo 29 fracción VI, integración del patrimonio inmobiliario estatal y municipal.
- Artículo 115 fracción II, obligación de los municipios de manejar su patrimonio conforme a las leyes.
- Artículo 115 fracción IV, faculta a los municipios a percibir el rendimiento de los bienes que le pertenecen.

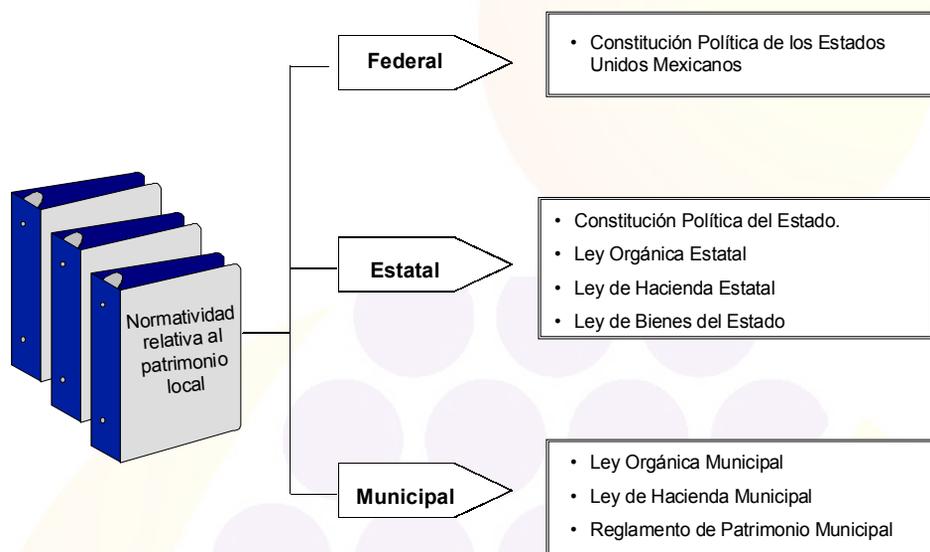
- Artículo 115 fracción V, facultad de los municipios, en materia de suelo (creación y administración de reservas territoriales y ecológicas, control y vigilancia de la utilización del suelo en su territorio, regulación de la tenencia de la tierra, etc.)

En las Constituciones Estatales se determinan las siguientes disposiciones en general:

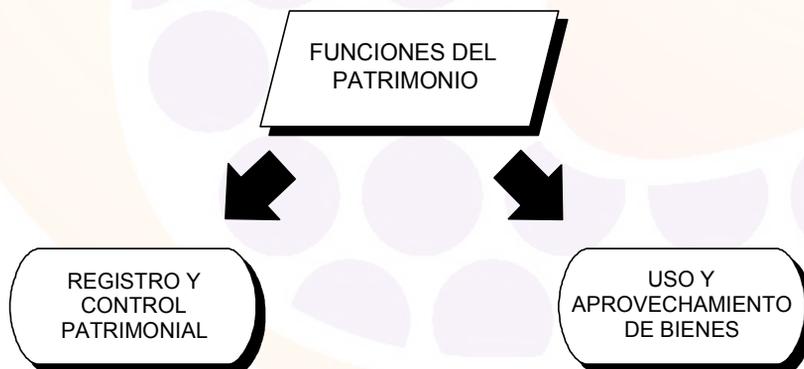
- Determina que el patrimonio estatal forma parte de la hacienda y se divide en bienes del dominio público y del dominio privado.
- Facultad del Congreso Local de legislar acerca de la administración e inversión de los bienes y capitales del estado.
- Facultad del Congreso Estatal para enajenar los bienes inmuebles de su propiedad, así como de autorizar a los municipios para que enajenen y adquieran bienes inmuebles.
- Facultad del Congreso Estatal de autorizar la celebración de contratos o convenios que comprometan el patrimonio estatal y municipal.
- Obligación de los municipios de manejar su patrimonio conforme a la Ley.
- Facultad de los municipios para incrementar sus reservas territoriales.

El patrimonio estatal se regula por lo general en la Ley de Hacienda y en algunas de las entidades han legislado en forma específica a los bienes del estado principalmente.

A nivel municipal, su patrimonio se regula en la Ley Orgánica Municipal y/o en la Ley de Hacienda Municipal, y al parecer en algunos municipios se ha reglamentado el patrimonio municipal en los cuales se determinan principalmente disposiciones administrativas



Una de las funciones básicas del patrimonio es el registro y control patrimonial, en el que se ubican las funciones concernientes a la elaboración de un catálogo de bienes, a la integración y actualización de inventario, a la formulación de tarjetas de resguardo, así como a la integración de expedientes sobre los bienes inmuebles y muebles; por otra parte, las funciones relacionadas con el uso y aprovechamiento de los bienes son la de vigilar su conservación, promover su mejora, aumentar sus rendimientos y aplicar cada bien al destino más útil del que sea susceptible.



2.4.-DEUDA PÚBLICA.

La deuda pública, desde el punto de vista jurídico es el conjunto de obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo del gobierno federal, estatal o municipal, con las características y limitaciones que la ley establezca

La deuda pública tiene como propósitos principales cubrir los gastos estatales y municipales, respectivamente, que no se alcanzaron a cubrir con los ingresos ordinarios; mantener cierta habilidad tributaria, empleándose la deuda en lugar de los impuestos; cumplir un papel compensatorio al no existir coincidencia temporal en los procesos económicos entre el consumo y el ingreso; canalizar recursos hacia usos productivos, es decir, cuando el poseedor de fondos no lo utiliza en inversión privada, y el capital está ocioso; y ampliar el financiamiento a todos los niveles de la economía, lo cual dará como resultado la expansión de la capacidad productiva; esto es lo mismo que dar mayor movilidad a la utilización de recursos productivos.

De igual forma, que los demás elementos, la Deuda Pública se encuentra regulada en principio por el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establecen ciertas limitaciones:

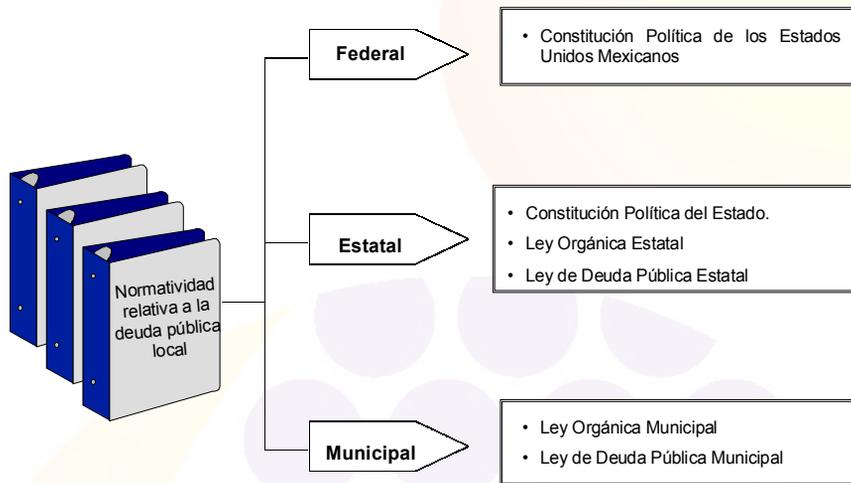
- a) Prohíbe a los estados y a los municipios contraer deuda pública con naciones extranjeras, así como en los casos que su pago se deba hacer fuera del territorio nacional o en moneda extranjera.
- b) La deuda pública deberá estar destinada a las inversiones públicas productivas.
- c) Obliga a las legislaturas a establecer las bases y los conceptos de las inversiones en una ley, a los cuales deberán ceñirse los estados y municipios. Los montos se fijarán anualmente en los Presupuestos de Egresos.

- d) Obliga a los ejecutivos a informar el ejercicio de la deuda, al rendir la Cuenta Pública.

En la Constitución Estatal se establecen algunas disposiciones generales relativas a la deuda pública.

- Facultad del Congreso Estatal para autorizar la contratación de empréstitos para los Estados y Municipios.
- Facultad del Ejecutivo Estatal para garantizar las obligaciones que contengan los Ayuntamientos.
- Facultad del Congreso para establecer las bases para la contratación de empréstitos y obligaciones por parte del estado y de los municipios, sus organismos descentralizados o empresas públicas.
- Obligación de los Ayuntamientos de sujetar a las disposiciones detectadas por el Congreso Estatal en materia crediticia.
- Facultad del Congreso Estatal, de aprobar los montos y conceptos del endeudamiento anual a que se refieren las Leyes de Egresos a los Municipios.

Algunas entidades cuentan con una Ley de Deuda Estatal o la regulan en la Ley de Hacienda o Ley Orgánica, mientras que a nivel municipal por lo general esta materia se regula en forma supletoria a las leyes estatales.

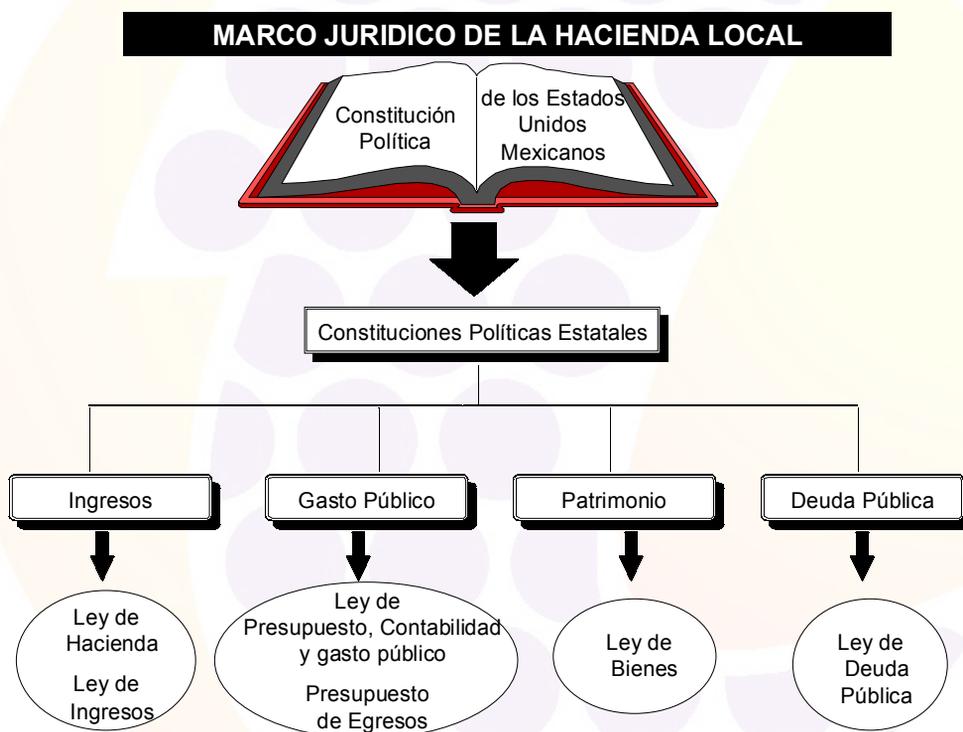


Podemos decir que en la deuda pública se contemplan dos vertientes; los recursos crediticios y el pago de la deuda contraída.

a) Los recursos crediticios son la contratación de dichos recursos para la ejecución de obras y prestación de servicios contemplados, tanto en el Presupuesto de Egresos como en el programa de trabajo; con lo que se requiere del desarrollo de algunas de las siguientes funciones:

- La formulación de un estudio socio-económico que precise el tipo de obra a realizar, sus características generales, su área de influencia, y el nivel socio-económico de la población beneficiada con la obra:
- La formulación de un proyecto técnico en el que se determinen con exactitud las características específicas de la obra que se va a realizar;
- La formulación de un estudio financiero que precise la disponibilidad de recursos financieros, las necesidades de financiamiento crediticio, la elección de fuentes crediticias, el cálculo de cuotas y tarifas, etc.; y

- La realización de trámites relativos a la obtención de la autorización del Ejecutivo y del Cabildo respectivamente, para iniciar las gestiones de contratación, para celebrar los contratos correspondientes; así como para solicitar la autorización del Congreso Local.
- b) El pago de la deuda contraída.- Con relación al gasto de deuda pública, las erogaciones correspondientes deben darse en estricto apego a las partidas contempladas y autorizadas en el Presupuesto de Egresos, mismas que pueden referirse a la amortización de deuda y al pago de intereses y comisiones correspondientes.



Capítulo Tercero

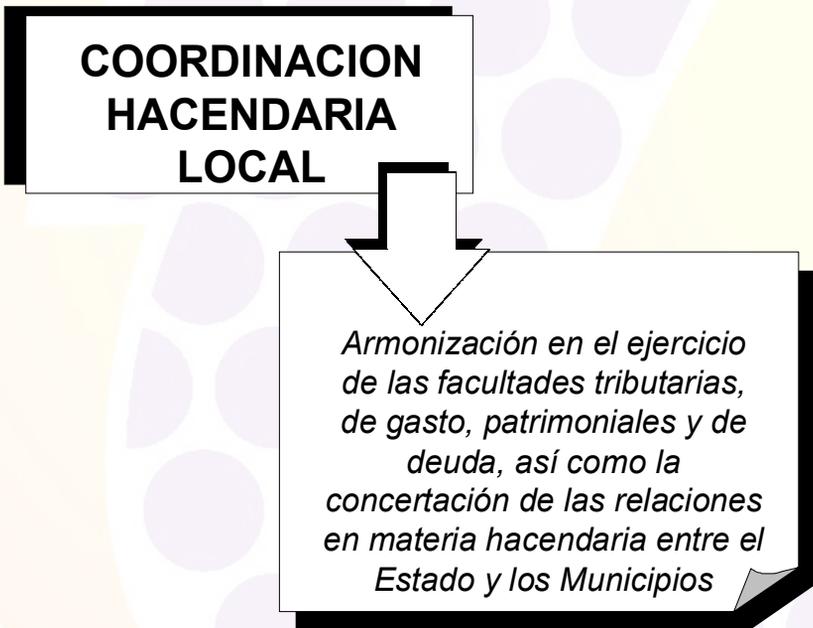
POLITICAS DE LA COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO

Antes de iniciar con el planteamiento de la expedición de una “*Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio*”, es importante que se precisen cuáles son las políticas que deberán imperar en esta materia, con el fin de poder traducirlas a disposiciones legales; es decir, conocer cuáles son los propósitos e intenciones para que el Estado se coordine con los municipios, o de éstos entre sí, además de considerar qué es lo que se va a lograr y cuáles podrían ser las consecuencias de la existencia de los Convenios de Coordinación o de Colaboración Administrativa en ingresos, gasto, patrimonio y deuda entre el Estado y los Municipios o de estos entre sí.



3.1.-NATURALEZA DE LA COORDINACION HACENDARIA.

Sabemos, que la Coordinación Fiscal Federal consiste en la armonización del ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas, por lo que podemos decir, que la Coordinación Hacendaria Local, deberá consistir en la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias, de gasto, patrimoniales y de deuda; así como la concertación de las relaciones en materia hacendaria entre el Estado y los Municipios; es decir, que la Coordinación Hacendaria no sólo implica la existencia de una coordinación entre el Estado y los Municipios, sino que también deberá existir una Colaboración entre dichos entes gubernamentales.



**COORDINACION
HACENDARIA
LOCAL**

Armonización en el ejercicio de las facultades tributarias, de gasto, patrimoniales y de deuda, así como la concertación de las relaciones en materia hacendaria entre el Estado y los Municipios

De conformidad con lo anterior, podemos detectar que el Estado y los Municipios pueden celebrar dos tipos de convenios, uno de Coordinación y el otro de Colaboración.

Al parecer, a nivel local la celebración de un convenio de coordinación, implica un acuerdo entre el Estado y los Municipios, en el cual se distribuyen algunas funciones o atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, es decir, una de las partes delegará a la otra algunas actividades que tengan en común, como por ejemplo el cobro o administración de algunas contribuciones, en materia de ingresos, o en materia de gasto, la realización de alguna obra pública.

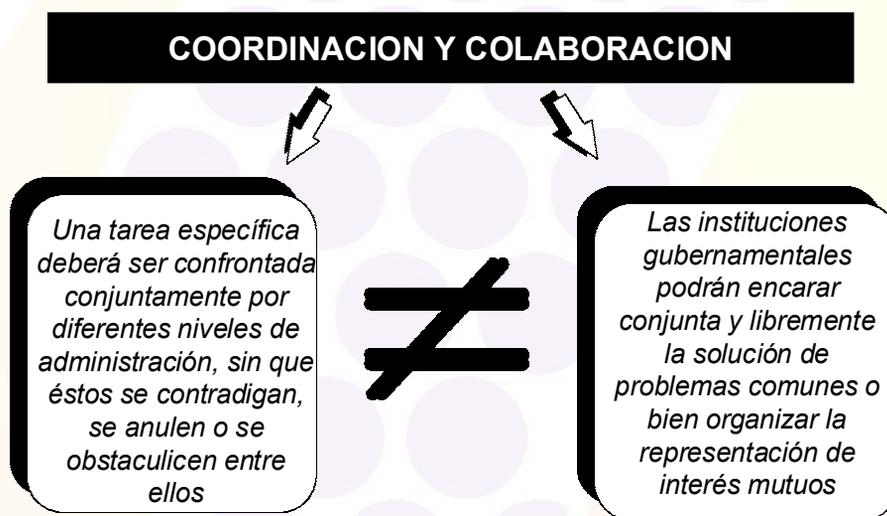
Podemos decir que la coordinación consiste en la concertación de las distintas funciones hacendarias estatales y municipales, que a través de un acuerdo, pueden transferirse a un solo nivel de gobierno, con el fin de cooperar en el bienestar hacendario local; es decir, que pretende que las autoridades, en este caso Estado y Municipios, asuman funciones relacionadas con los ingresos, gasto, patrimonio y deuda, con el objeto de lograr además de un mayor control, un mejor rendimiento de esas fuentes tributarias, un uso más racional del gasto, el empleo apropiado del crédito, la preservación y acrecentamiento del patrimonio, coadyuvando al mismo tiempo a una eficiente administración hacendaria.

Ahora bien, en relación con los Convenios de Colaboración, creemos que éstos a su vez, implican la implementación de reglas prácticas para ejercer en forma conjunta y compartida aquellas atribuciones en las que el Estado y los Municipios se coordinaron.

La Colaboración puede ser parcial o total, es decir puede comprender funciones únicamente de carácter operativo o de apoyo o de ambos tipos a la vez. Tales funciones deberán especificarse y establecerse en los convenios de colaboración que se susciten entre las autoridades involucradas; por ejemplo, en el caso de los ingresos, podrían celebrarse Convenios de Colabo-

ración en los que el municipio administre impuestos estatales, o que éste administre aquéllos impuestos federales coordinados y que hasta ahora el estado los ha venido administrando, etc.

Podemos decir que aún cuando la Coordinación y la Colaboración se encuentran íntimamente ligadas, una diferencia puede ser que mientras la Coordinación considera la pregunta de cómo una función específica puede ser confrontada por uno solo de los niveles de gobierno en beneficio de ambos; en la Colaboración se trata de que las instituciones encaren en forma conjunta y libre la solución de problemas comunes, o bien organicen la representación de intereses mutuos.



Es importante señalar que tanto la celebración de los Convenios de Coordinación como los de Colaboración, entre el Estado y los Municipios, en materia hacendaria, implican que dichos niveles de gobierno tengan mayores obligaciones, lo cual deberá traducirse a su vez, en mayores beneficios para sus propias haciendas.

En relación con el enfoque anterior, podemos hablar de que el Estado y los Municipios podrán celebrar convenios, en los cuales, una de dichas entidades se encargue de realizar algunas funciones hacendarias que sean similares o concurrentes para ambos niveles de gobierno, es decir, que en vez de que cada una de las partes cumpla con dichas funciones, sea sólo una de éstas las que realice las funciones en favor de las dos, o que ambos participen dentro de una colaboración administrativa, lo cual de alguna manera puede llegar a simplificar la Administración Pública Local y a fortalecer tanto a la hacienda estatal como a cada una de las haciendas municipales.

En este contexto, cabe mencionar que la Coordinación Hacendaria Local, deberá ser en función de las necesidades de las haciendas de cada una de las partes, por lo que podrán existir Convenios del Estado con un Municipio en particular o con el conjunto de los municipios, al igual que podrán realizarse convenios entre los distintos Ayuntamientos, y que por ejemplo, en el Estado de México, las necesidades de la prestación de los servicios públicos en el Municipio de Nezahualcoyotl, no serán las mismas que en el Municipio de Toluca, por lo que en este caso, cada uno de dichos municipios podrá celebrar un convenio distinto con el gobierno estatal.

Lo antes mencionado se debe a que, al intentar crear un Sistema Local de Coordinación Hacendaria, nos encontramos ante dos vertientes (que no son excluyentes): La primera consiste en determinar las necesidades de las haciendas estatales y municipales, para que a partir de ahí, crear dicho sistema; y la segunda, que al parecer es la más viable, es determinar cuáles son las posibilidades de los gobiernos locales, en materia hacendaria, para cubrir sus propias necesidades. Pareciera y en base a lo antes dicho, que no es el momento en el que sea factible solucionar todas las necesidades locales, sino más bien dentro de las propias posibilidades de cada uno de los niveles de gobierno y a través del tiempo, se podrán ir resolviendo las necesidades de una en una. Claro está que esto dependerá, de alguna manera, de las normas que se vayan legislando, con las que se podrá ir

previando poco a poco dichas necesidades, para llegar a una verdadera coordinación Estado-Municipios, que cubra todas las necesidades locales, impulsando sus haciendas.

Es decir, con la Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, se pretende regular las Relaciones Hacendarias del Ejecutivo Estatal y de los Ayuntamientos, es decir, todas aquellas actividades relacionadas con el ingreso, gasto, patrimonio y deuda, de ambos niveles de gobierno, que puedan ser objeto de coordinación o colaboración entre éstos.

En este punto, es conveniente recordar que si bien creemos que la Coordinación Hacendaria Local, en este momento es una actividad tal vez indispensable para el fortalecimiento de las haciendas locales; también es cierto que ni el estado, ni los Municipios pueden coordinarse en todos los aspectos de la hacienda Local, ya que en dicho supuesto, estarían delegando todas sus funciones o actividades, dejando de hecho, su función de autoridad estatal o municipal, es decir, que sólo deberán coordinarse en aquellas materias o actividades que sean concurrentes en ambas haciendas.

De tal forma, la coordinación local, como ya lo hemos mencionado, no sólo debe consistir en la celebración de Convenios Estado-Municipio(s) o Municipio-Municipio, sino que dichos convenios podrán celebrarse en cualquiera de los elementos de la hacienda estatal o municipal, es decir, que podrían coordinarse o colaborar en una o varias de las funciones de cada uno de los elementos hacendarios, por lo que podría existir, por ejemplo, un Convenio de Colaboración entre el Municipio de la Paz y el Estado de Baja California Sur en materia de Ingresos y Gasto.

Es importante señalar lo anterior, porque la Coordinación Hacendaria que se propone en este trabajo, consiste, en principio en establecer sólo algunas bases que se encuentren reguladas en una determinada normatividad para que sean las partes – Estados o Municipios– las que a través de verdaderos acuerdos, celebren Convenios de Coordinación y Colaboración, que cubran realmente sus necesidades y fortalezcan sus haciendas.

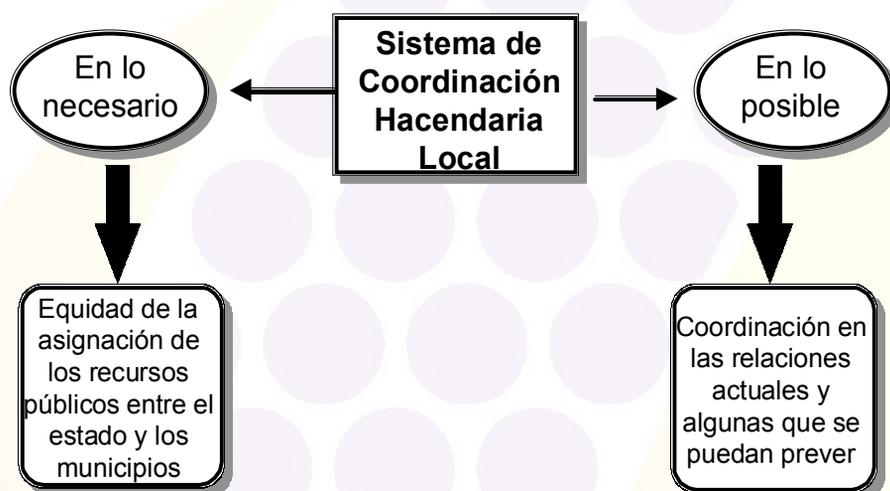
Por este motivo, no se propone una coordinación por adhesión, ya que en este tipo de coordinación no encontramos que sólo una de las partes establece las reglas a seguirse y son iguales para todos; además en dicha coordinación, por lo mismo de que están determinadas todas las reglas, es necesario conocer y establecer todas las necesidades, lo cual, como ya lo mencionamos, cuando menos en este momento, no es factible prever las para establecer las reglas a seguirse.

De cualquier forma, consideramos que la Coordinación Hacendaria en este momento se encuentra ante la disyuntiva necesaria, la cual, como ya hemos mencionado, todavía no es factible realizarla, en su totalidad, ya que tenemos, por ejemplo que en materia de gasto, los recursos más importantes que perciben los municipios para la realización de obra pública, provienen del nivel de gobierno federal, teniendo con el compromiso de ser destinados a determinados renglones específicos y con reglas y condiciones que no permiten a los municipios acceder a los mismos en los aspectos que realmente son necesarios para su comunidad, estando regulados por la legislación federal, por lo que pareciera imposible considerarlos dentro de un esquema de Coordinación Hacendaria Local.

Lo anterior, no rompe el esquema que el artículo 115 Constitucional establece en cuanto a la libertad que tiene el municipio de administrar su hacienda, ya que aún cuando los ingresos que obtienen del gobierno federal, por concepto de los Fondos de Aportaciones Federales¹, están destinados a determinadas obras o actividades, son los municipios los que tienen la libertad de decidir, cuales de dichas obras son prioritarias para su comunidad, así como las cantidades a gastarse en éstas; y es en estos supuestos, en los que el Municipio puede celebrar Convenios de Coordinación para realizar dichas obras, como por ejemplo coordinarse los municipios de la zona metropolitana de alguna entidad, para realizar obras de alcantarillado y poder comprar material en volumen, lo cual abarata los precios.

1 Contemplados en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en su capítulo V.

El Sistema de la Coordinación Hacendaria podría establecerse en cuanto a las condiciones actuales de cada uno de los estados y de sus municipios, contando en principio con un marco general y un ordenamiento específico que regule las relaciones de coordinación hacendaria intergubernamentales (Estado-Municipios) que hoy existen y algunas otras que puedan preverse, sobre todo en lo que se refiere al manejo de la hacienda pública local.



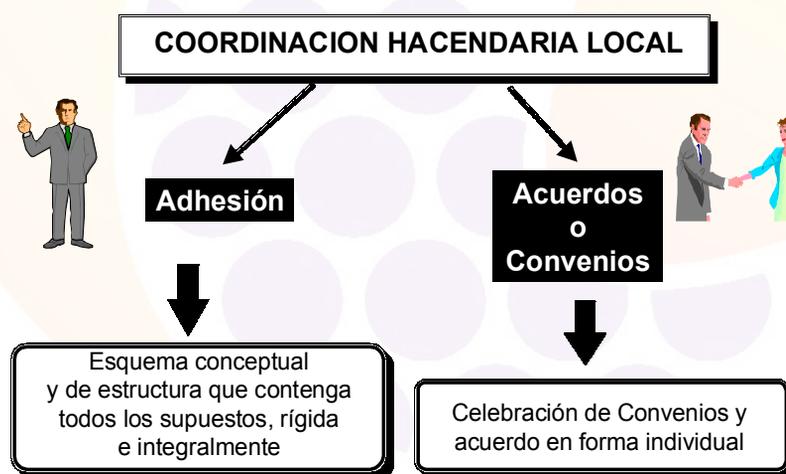
Así pues, se propone establecer la regulación de las relaciones hacendarias Estado-Municipios, dentro del «enfoque posible» al que nos hemos venido refiriendo, es decir, regulando las condiciones actuales y en alguna medida estableciendo algunas hipótesis de lo que puede llegar a darse en un plazo no muy lejano, para que en un futuro lleguemos a cubrir precisamente el «enfoque necesario».

En tal virtud, podemos entender que en esta etapa relativa al «enfoque posible», las políticas de coordinación local así como la legislación específica que regule las relaciones hacendarias locales deberán ser sólo las bases generales, relativas precisamente a las relaciones que el estado y los municipios tengan en

materia hacendaria, permitiendo que sea en los convenios que se suscriban entre estos dos niveles de gobierno o entre los mismos municipios, donde se regulen en forma específica cada una de las relaciones que se den entre dichos niveles de gobierno.

En base a los planteamientos anteriores, y como ya lo habíamos mencionado, al parecer no sería posible implementar una Coordinación Hacendaria Estado-Municipios, por «Adhesión», ya que esto implicaría tener un esquema conceptual y de estructura que contenga todos los supuestos que se lleguen a dar tanto en coordinación como en colaboración entre el estado y los municipios, y entonces nos encontraríamos en lo que llamamos el enfoque necesario, además de que una coordinación por adhesión da a uno de los ámbitos de gobierno, la posibilidad de establecer todas las reglas, sin que el otro tenga injerencia.

En base a los antecedentes, podemos señalar que la Coordinación Hacendaria Local, en principio, deberá tratarse de una coordinación basada en acuerdos o convenios abiertos, con lo cual se puede establecer una coordinación del Estado con el Municipio y entre los propios Municipios. Es decir, que las partes deberán suscribir precisamente convenios entre sí, en los cuales se establezcan las reglas que regirán cada caso, debiendo atender por supuesto las necesidades y circunstancias de éstas.



Recapitulando, podemos decir que la Coordinación Hacendaria Local tiene dos premisas fundamentales:

- a) Que las relaciones hacendarias a coordinarse deberán darse del Estado a los Municipios en su conjunto, o en forma individual, o de éstos entre sí.
- b) Que no se puede hablar de una coordinación por adhesión, en virtud de la variedad de materias y actividades por las que ambos niveles de gobierno pueden relacionarse y por lo tanto deberá crearse una Coordinación Hacendaria de acuerdos o convenios abiertos en la cual sea precisamente en los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa, en donde se establezcan las normas específicas para regular las relaciones de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

PREMISAS FUNDAMENTALES DE LA COORDINACION HACENDARIA LOCAL

- ➔ *Las relaciones hacendarias podrán darse entre el Estado y Municipio(s) y de los Municipios entre sí.*
- ➔ *Que la Coordinación sea por acuerdos y convenios abiertos.*

Al inicio de este capítulo, mencionábamos que la Coordinación Fiscal consiste en armonizar el ejercicio de las facultades tributarias, y que por lo tanto, la Coordinación Hacendaria debía consistir en la armonización de las facultades relativas al gasto,

al patrimonio y a la deuda, además de las tributarias. En principio, esto se debe a que la Hacienda, tanto Estatal como Municipal, está integrada precisamente por ingresos, egresos, patrimonio y deuda; además, en el capítulo primero mencionamos que uno de los principales objetivos de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consistía en evitar la doble o triple tributación, que en ese entonces existía, por lo que al iniciar o crear un Sistema de Coordinación Hacendaria Local, deberemos determinar cuáles son los objetivos de éste, así como el sentido de la coordinación en cada una de las áreas de la hacienda.

Es importante determinar el porqué es necesario y conveniente que el Gobierno Estatal se comprometa, a través de una ley o de algunas disposiciones jurídicas, a celebrar Convenios de Coordinación y/o Colaboración Administrativa en algunas materias hacendarias, con los diversos Ayuntamientos, y a su vez, éstos en forma recíproca o con los distintos municipios.

Podemos decir que el principal objetivo de la existencia de una coordinación Hacendaria es precisamente que exista una relación directa entre el Estado y los Ayuntamientos, en sus Haciendas Públicas, en forma integral, ya que al existir dicha relación deberá acaecer un apoyo entre los distintos entes gubernamentales, lo que a primera vista conlleva un fortalecimiento en las Haciendas Públicas Estatal y Municipales.

Ahora bien, la Coordinación Hacendaria Local, como la hemos visualizado en esta investigación, consiste en la celebración por parte del Estado con el(los) municipio(s) de Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, en los diversos elementos de la Hacienda Local:

- a) En materia de ingresos, deberá intentarse que exista una mayor participación de los municipios en la administración de los tributos locales, y que se simplifique el cumplimiento tributario.
- b) En materia de gasto, que se conjunte, en lo posible, el proceso administrativo estatal y municipal, buscando la

racionalización y optimización de recursos, así como la eficiencia en su aplicación.

- c) En materia de patrimonio, pueden sentarse las bases para ejercer un control coordinado de éste, en la prestación de servicios públicos y en apoyos administrativos.
- d) En materia de deuda, lograr el acceso a mejores condiciones de crédito para las distintas entidades que conformen el sector público local, ajustando la capacidad de pago a las posibilidades conjuntas.

SENTIDO DE LA COORDINACION HACENDARIA LOCAL

- **INGRESOS.-** Eliminación de la concurrencia.
- **GASTO.-** Eficiencia en la aplicación.
- **PATRIMONIO.-** Prestación de Servicios Públicos y apoyos administrativos.
- **DEUDA.-** Ajustes a la capacidad de pago conjunta (avales).

3.2.-PRINCIPIOS DE LA NORMATIVIDAD RELATIVA A LA COORDINACIÓN HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIO.

Como ya lo comentamos en capítulos anteriores, es importante que la Coordinación Hacendaria Local, se encuentre fundamentada en una ley, ya sea en las distintas normas y disposiciones locales ya existentes o en una nueva ley específica que

regule la Coordinación en general; obviamente, debiendo ajustarse, en principio, a la legislación Estatal y Municipal, y a la propia Constitución General de la República².

En esta Ley de Coordinación, que se expida con el propósito de darle vida a la propia Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, deberán encontrarse claramente las reglas que deberán seguirse para lograr las relaciones intergubernamentales que en cada entidad se desee.

Mencionábamos en el subcapítulo anterior, que no es deseable que en este momento, la Coordinación Hacendaria sea por adhesión, y en dicho esquema, es que debe estar la misma Ley de Coordinación Hacendaria Local, ya que en este caso, dicha normatividad se convertiría en una ley casuística, constituyendo un esquema rígido en el que se plantearía una coordinación total; coordinándose, por tanto en forma integral, ya que la adhesión en ninguna forma permite las parcialidades, por el contrario de una ley en la que sólo se encuentren bases generales, para que se dé tanto una coordinación entre el estado y los municipios y/o entre éstos, como la colaboración administrativa entre estos mismos niveles de gobierno, siendo los convenios que se suscriban en los que se establezcan las reglas específicas para cada caso, atendiendo tanto a las circunstancias y necesidades del lugar, como del tiempo.

De cualquier forma, tanto en la propia Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, como en la celebración de los Convenios de Coordinación y/o Colaboración Administrativa que se celebren bajo la luz de dicha Coordinación, deberá te-

2 *Artículo 41, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra dice: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal"*.

nerse siempre en cuenta y por lo tanto cuidarse que los municipios, de ninguna manera comprometan la autonomía o libertad de administrar su hacienda, lo cual es un principio constitucional³.

En base a lo anterior, podemos decir, que la Coordinación deberá ser potestativa, es decir, que los municipios en forma individual deberán tener la decisión de celebrar los Convenios de Coordinación y/o Colaboración, así como las condiciones en que deberán realizarse éstos; lo que no quiere decir que el Estado tendrá la obligación de aceptar todo lo que los municipios decidan; sino que más bien, deberá haber una conciliación entre ambas partes, con lo cual lleguen a un acuerdo que las beneficie.

En los Convenios que celebren los distintos entes gubernamentales deberán encontrarse las reglas y normas claras, con las cuales se regirán las distintas partes en la(s) materia(s) convenida(s), es decir, que en la ley sólo se encontrarán las bases para celebrar los convenios. Claro está, que en dicha normatividad podrán establecerse algunas disposiciones que en caso de no contemplarse en los convenios, deberán atenerse a lo que la ley mencione, es decir, que en los convenios deberá existir cierta flexibilidad, para que cada uno de los acuerdos o convenios se adapten a las circunstancias y necesidades de cada uno de los municipios y del propio Estado.

Como mencionamos en el párrafo anterior, en la Ley de Coordinación Hacendaria deberán establecerse sólo las bases principales y específicas, las cuales en algunos casos podrían modificarse en los propios convenios, siempre y cuando las dos partes (Estado y Municipios) estén de acuerdo, y dichas modificaciones no vayan en contra de la propia legislación.

Lo ideal de los Convenios que se celebren a raíz de la Coordinación Hacendaria, es decir, que pueden ser en cada una de las partes de la Hacienda o en su conjunto, o sea que un Conve-

3 *Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

nio de Coordinación podría contener el ingreso y el gasto o el gasto y el patrimonio, etc., o todos los elementos en su conjunto.

A través de la Ley de Coordinación Hacendaria Local, deberá lograrse una mejor participación de los municipios en las haciendas públicas locales, es decir, que deberá intentarse que los municipios sean los más participativos, que exista un menor apoyo por parte del estado, es decir que no sea el Gobierno Estatal el que se encargue de todas las actividades.

Capítulo Cuarto

NORMATIVIDAD LOCAL QUE REGULA LA COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS

En este capítulo analizaremos las leyes de Coordinación Fiscal y de Coordinación Hacendaria vigentes a nivel estatal, siendo 17 las entidades federativas¹ que han expedido una ley que regule las relaciones fiscales del Ejecutivo Estatal con sus Ayuntamientos; mientras que sólo los Estados de Campeche y Puebla² cuentan con una ley que además de regular la materia fiscal, también regulan las relaciones hacendarias entre el Estado y sus Municipios, además de algunos convenios existentes entre el Estado y los Municipios, que se encuentran íntimamente ligados con la coordinación hacendaria, aún cuando no se encuentren en ninguno de los ordenamientos mencionados con anterioridad.

Antes de comenzar con el análisis que mencionamos en el párrafo anterior, revisaremos la normatividad local vigente de cada una de las entidades federativas, ya que el que no exista en algunos de los estados una Ley de Coordinación Fiscal o Hacendaria no implica que el gobierno estatal no tenga normas que regulen la relación fiscal o hacendaria con los ayuntamientos.

1 Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.

2 Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche y Ley para el Nuevo Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

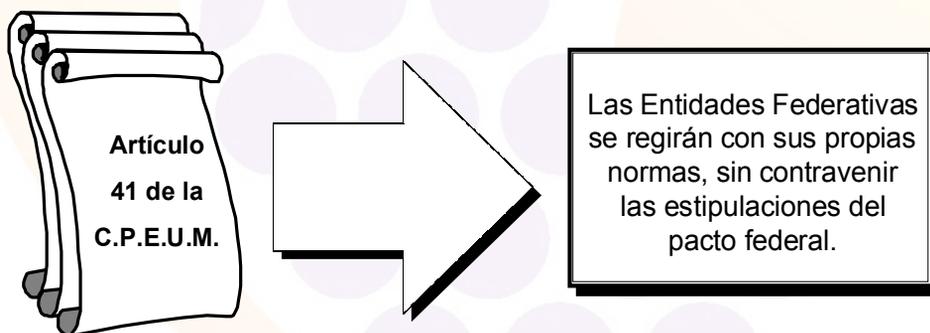
En principio sabemos que con fundamento en el artículo 115 fracción IV inciso b), todas las entidades federativas tienen reguladas las participaciones federales que les corresponden a los municipios, ya sea en la Ley de Ingresos, en el Presupuesto de Egresos, a través de un decreto que establezca las bases, montos y plazos para la distribución de las mismas o en las propias Leyes de Coordinación, en el caso de las entidades que cuentan con una.

En el primer capítulo mencionábamos que en México vivimos en un “estado de derecho”, lo cual quiere decir que estamos regidos por leyes y que las autoridades gubernamentales federales, estatales y/o municipales, deben atenerse a lo que la legislación les faculta. Esto quiere decir que no podrán realizar ningún acto que no les haya sido conferido a través de una disposición contenida en una ley, reglamento o decreto expedidos por el Congreso de la Unión o Local, respectivamente o por los reglamentos que expida el Ejecutivo Federal o el Estatal y en algunos casos también deberán estar a lo que se establece en los reglamentos autónomos expedidos por los Cabildos. De tal forma, podemos decir que aún cuando no exista una ley específica para la Coordinación Hacendaria, en la legislación de la mayoría de las entidades federativas encontramos algunos fundamentos relativos a la coordinación y colaboración entre estos y sus municipios, dispersos en varios ordenamientos normativos, como puede ser la Constitución Política Estatal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, la Ley Orgánica Municipal, el Código Fiscal Estatal y/o Municipal, la Ley de Hacienda Estatal y Municipal, la Ley de Ingresos Estatal y Municipal, y algunos otros instrumentos, tales como convenios o acuerdos entre el Estado y los Municipios, etc.

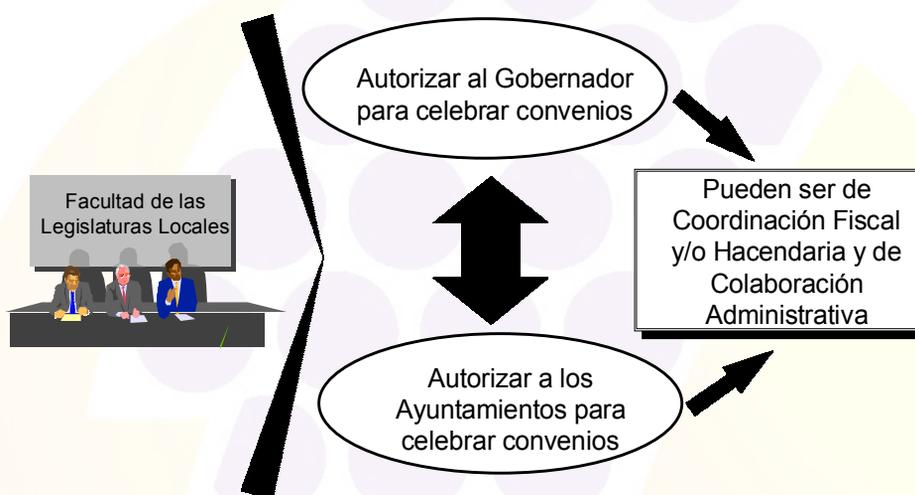
Normatividad Local que regula la Coordinación entre el Estado y los Municipios



Del artículo 41 de nuestra Carta Magna, podemos deducir que la Constitución Política de los Estados, es el máximo ordenamiento de cada uno de éstos, teniendo como única limitante la de ceñirse a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del pacto federal, suscrito, por decirlo así, al nacer nuestro país a la vida jurídica como una federación.



Del análisis de las Constituciones locales, encontramos que en la normatividad de todos los estados se establece como facultad del Congreso Local, la de autorizar tanto al Gobernador como a los Ayuntamientos para celebrar convenios entre sí y con la Federación; esta facultad es una atribución genérica, con la cual podemos presuponer que ambos gobiernos pueden celebrar Convenios de Colaboración Administrativa y/o de Coordinación en materia fiscal y hacendaria.



Como sabemos, no es objeto de la Constitución local regular en forma específica las funciones gubernamentales, sino que más bien, su función es la de fijar las bases para que en leyes más específicas se regulen dichas actividades, por lo que al parecer no es necesario que en esta ley se mencione que los convenios a celebrarse entre Estado y Municipios deberán ser sobre determinadas acciones o actividades como es la de coordinarse en materia hacendaria. En otras palabras, es suficiente con la facultad que mencionamos en el párrafo anterior, para que en alguna otra ley se establezcan las bases de una coordinación o colaboración en materia fiscal y/o hacendaria, como sucede con las Leyes de Coordinación Estatal existentes.

De cualquier forma encontramos que expresamente, en la Constitución Política del Estado de México se establece como facultad del Congreso: «Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la federación, otras entidades y los municipios»³; así como de «Legislar en materia municipal, teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado»⁴, es decir, que en esta entidad las leyes municipales deberán estar encaminadas a un mejor funcionamiento de sus municipios y en coordinación con el Estado.

Así mismo, encontramos en este mismo ordenamiento, que aún cuando en forma expresa, los Congresos Locales no tienen facultad de reglamentar las relaciones intergubernamentales locales; sí se le otorga al Gobernador capacidad para relacionarse con la federación o con los municipios, lo cual sucede en la mayoría de las entidades federativas, en las cuales se faculta a éste para celebrar los convenios necesarios con la Federación, los Estados y sus propios Municipios; por lo que podemos decir que en forma implícita incluye la celebración de Convenios de Coordinación Fiscal o Hacendaria con sus municipios.

Sólo en los Estados de Baja California Sur y Durango, en forma expresa se establece como facultad del Gobernador celebrar convenios en materia fiscal y/o hacendaria, como podemos observar en las siguientes disposiciones:

“Es facultad del Gobernador celebrar convenios con el Gobierno Federal y con los Ayuntamientos del Estado para coordinar sus atribuciones en materias concurrentes, así como para la prestación eficaz de servicios públicos y asumir la prestación de los mismos...”⁵.

3 Artículo 61 fracción XL de la Constitución Política del Estado de México.

4 Artículo 61 fracción XXVII de la Constitución Política del Estado de México.

5 Artículo 79 fracción XXIX de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

“Es facultad del Gobernador celebrar convenios con la federación o municipios con respecto a la administración y recaudación de las contribuciones”⁶.

EL GOBERNADOR PODRA CELEBRAR CONVENIOS CON LA FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS (en todas las Constituciones locales)

EXCEPTO



En relación con la facultad de los municipios, son pocas las entidades que en su Constitución le otorgan facultades genéricas expresas a los Ayuntamientos para celebrar convenios con el Ejecutivo del Estado, sino que más bien en la mayoría de las entidades en forma expresa se faculta a éstos para celebrar convenios relativos a la prestación de los servicios públicos, y para efectos de este trabajo, este tipo de convenios no son aplicables ya que dicha facultad es muy clara y específica. Por tal

⁶ Artículo 70 fracción XXX de la Constitución Política del Estado de Durango.

motivo, como mencionamos antes, es importante que si no existe la atribución expresa, cuando menos, que ésta sea genérica, es decir que sólo establezca la facultad de celebrar convenios con el Ejecutivo Estatal, ya que en dicha atribución sí cabe la posibilidad de que los convenios sean en materia hacendaria.

Por supuesto, que lo más conveniente es que la facultad se le otorgue en forma expresa, como sucede en la Constitución Política de los Estados de Baja California Sur, Coahuila y Sonora, que establecen:

“Es facultad del Ayuntamiento... celebrar convenios con el Gobierno del Estado y entre sí, para la ejecución, operación y prestación de servicios públicos municipales y la administración de las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria cuando el bienestar social, así lo requiera...”⁷.

“Es facultad del Ayuntamiento... celebrar con observancia de lo dispuesto en los ordenamientos legales aplicables, convenios y contratos que fueren favorables o necesarios en los distintos ramos de la Administración Pública Municipal, tanto con los gobiernos federal, estatal y municipales como con entidades paraestatales y paramunicipales y personas físicas o morales de carácter público o privado...”⁸.

“Es facultad del Ayuntamiento, celebrar convenios de coordinación con los Ejecutivos Estatal y Federal a efecto de coordinar acciones de interés común, asumir el ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos y, en general, de cualquier otra actividad o propósito de beneficio colectivo, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario...”⁹.

7 Artículo 148 fracción XVII de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

8 Artículo 131 fracción XIII de la Constitución Política del Estado de Coahuila.

9 Artículo 136 fracción XVI de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Estas disposiciones son tres claros ejemplos, de la posibilidad que existe de que los municipios pueden celebrar convenios relativos a su hacienda ya sea con el Estado o con la propia federación.



Además de las disposiciones ya mencionadas, encontramos algunas otras disposiciones dispersas en la Constitución Local, que si bien es cierto, no se refieren expresamente a la Hacienda Estatal o Municipal, sí implican la existencia de una relación intergubernamental en forma genérica entre el Estado y sus municipios, o entre estos mismos, como podemos observar en la siguiente disposición constitucional que se encuentra en la mayoría de las entidades, principalmente porque es muy similar a la que está en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*“Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.*¹⁰

¹⁰ Las contribuciones a las que hace mención este artículo, son las relacionadas con la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Además en forma específica y expresamente en las Constituciones de los Estados de Aguascalientes y Jalisco, en sus artículos 66 y 76 respectivamente, se establece que:

“Los Municipios del Estado podrán coordinarse y asociarse entre sí”.

En la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, nos encontramos con que expresamente establece que la hacienda municipal, además de los ingresos que la propia Constitución General de la República en su artículo 115 fracción IV establece, se formará de las percepciones que reciba en base a los convenios que celebre con el propio estado.¹¹

Estas disposiciones como mencionamos con anterioridad, no establecen en forma expresa la existencia de una relación en materia hacendaria entre los diferentes niveles de gobierno, pero sí son la base para que estas relaciones intergubernamentales Estado-Municipio o Municipio-Municipio puedan darse.

De cualquier forma, la Constitución Política de los Estados de Baja California y Colima, en forma precisa prevén lo siguiente:

“La función jurisdiccional para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal y Municipal, así como entre el fisco estatal y los fiscos municipales sobre preferencia de créditos fiscales... está a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo”¹².

Así pues, estas son las disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales, que se encuentran en la Constitución Política Estatal, de cada una de las entidades federativas, las cua-

¹¹ Artículo 133 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.

¹² Artículo 55 y 77 de las Constituciones Políticas de los Estados de Baja California y Colima, respectivamente.

les de alguna manera abren la puerta para que tanto en las legislación hacendaria estatal como en la municipal se regulen y se establezcan disposiciones expresas, que fijen las bases para que se dé una relación entre los estados y sus municipios, en dicha materia.

A continuación se encuentran dos cuadros a manera de comparación entre los diversos estados, en los cuales están las disposiciones mencionadas en los párrafos anteriores, con el fin de darnos cuenta que si bien, no todos los estados cuentan con las mismas disposiciones, cada uno de éstos tiene un fundamento para legislar en materia de coordinación fiscal o hacendaria. En el primer cuadro encontraremos las atribuciones que tienen el Congreso Local, el Gobernador y los Ayuntamientos para celebrar convenios, ya sea en forma específica sobre coordinación fiscal o hacendaria o colaboración administrativa o en forma general; y en el segundo cuadro encontraremos las demás disposiciones que, creemos, de alguna manera sirven como fundamento para la existencia de una relación intergubernamental en materia de coordinación fiscal o hacendaria.

FACULTADES DE LA LEGISLATURA, DEL GOBERNADOR Y DE LOS AYUNTAMIENTOS,
CON RESPECTO A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
(CONSTITUCION POLITICA ESTATAL)

ENTIDADES FEDERATIVAS	FACULTADES DE LA LEGISLATURA		FACULTADES DEL GOBERNADOR		FACULTAD DEL AYUNTAMIENTO DE CELEBRAR CONVENIOS CON EL GOBIERNO DEL ESTADO ENTRE SI.
	AUTORIZAR AL GOBERNADOR PARA CELEBRAR CONVENIOS CON LA FEDERACION Y LOS MUNICIPIOS	AUTORIZAR A LOS AYUNTAMIENTOS A CELEBRAR CONVENIOS	PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA	CELEBRAR CONVENIOS CON EL GOBIERNO FEDERAL Y CON LOS AYUNTAMIENTOS	
AGUASCALIENTES (1929)			46 I		
BAJA CALIFORNIA (1953)					
BAJA CALIFORNIA SUR (1975)	64 XXIV	64 XLIII	79 II	79 XXIX	148 XVII
CAMPECHE (1992)					
COAHUILA (1918)					131 XIII
COLIMA (1917)					
CHIAPAS (1982)					
CHIHUAHUA (1997)	64 IX c)			70 XXX	
DURANGO (1973)					
GUANAJUATO (1984)			77 III		
GUERRERO (1984)				74 XXXVII	
HIDALGO			71 I		
JALISCO (1917)	35 II			51 XX	76
MEXICO (1995)			77 III		
MICHOACAN (1918)			60 I		
MORELOS (1930)			70 XVII	71	
NAYARIT (1918)					
NUEVO LEON (1917)					
OXACACA (1900)			80 IX	79 XIX	
PUEBLA (1982)	57 VI		79 III y IV	79 XVI	
QUERETARO (1917)			57 I		
QUINTANA ROO (1975)			91 II		
SAN LUIS POTOSI (1943)			80 II	80 XVII	
SINALOA (1922)			65 I		
SONORA (1917)			79 I, III y 136 XXI		136 XVI
TABASCO (1919)			51 I		
TAMAULIPAS (1921)			91 V	91 XXI	
TLAXCALA (1995)			70 II	70 XXXII y XXXVII	
VERACRUZ (1917)			87 I	87 XXX	
YUCATAN (1918)			55 II		
ZACATECAS (1984)			59 III		

Nota: Las Constituciones Estatales están vigentes en 1999, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.
La fecha que se encuentra a un lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA POSIBLE EXISTENCIA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MATERIA FISCAL O HACENDARIA (CONSTITUCION POLITICA ESTATAL)

ENTIDADES FEDERATIVAS	LOS MUNICIPIOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO PARA QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS DE LAS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION DE ESTAS CONTRIBUCIONES (igual al artículo 115 frac. IV de la C.P.E.U.M.)	LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO PODRAN COORDINARSE Y ASOCIARSE ENTRE SI	LA HACIENDA DE LOS MUNICIPIOS, ADEMAS SE FORMARAN DE LAS PERCEPCIONES QUE RECIBA POR LOS CONVENIOS QUE ESTOS EFECTUEN	EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO RESOLVERA LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS Y ESTOS ENTRE SI
AGUASCALIENTES (1950)	71	66		
BAJA CALIFORNIA (1953)	82			55
BAJA CALIFORNIA SUR (1975)			133	
CAMPECHE (1992)				
COAHUILA (1918)	131 XI			
COLIMA (1917)	87 IV			77
CHIAS (1982)	60 VII			
CHIHUAHUA (1997)	132			
DURANGO (1973)	111			
GUANAJUATO (1984)	121			
GUERRERO (1984)	100			
HIDALGO	129			
JALISCO (1917)	81	76		61
MEXICO (1995)				
MICHOACAN (1918)	123 II			
MORELOS (1930)	115 VI			
NAVARRIT (1919)				
NUOVO LEON (1917)	119			
OAXACA (1990)	108			
PUEBLA (1982)	103			
QUERETARO (1917)	89			
QUINTANA ROO (1975)	143			
SAN LUIS POTOSI (1943)	114 IV			123
SINALOA (1922)	123			
SONORA (1917)	139			
TABASCO (1919)	65 V			
TAMAILIPAS (1921)	132 III			
TLAXCALA (1995)	91			
VERACRUZ (1917)	114 II a VI			
YUCATAN (1918)	82 II			
ZACATECAS (1984)				

Nota: Las Constituciones Estatales están vigentes en 1999, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec. La fecha que se encuentra a un lado de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

Como se señaló anteriormente, otra de las normas que contienen disposiciones relativas a la coordinación hacendaria entre el Estado y sus Municipios es la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y la Ley Orgánica Municipal o sus equivalentes, dependiendo de la entidad federativa, en virtud de que es la normatividad encargada de regular las acciones del Ejecutivo Estatal en el caso de la ley del estado y las acciones de los Ayuntamientos en relación a la ley municipal.

En esta legislación se encuentran, además de muchas otras, las facultades que la Administración Estatal y la Municipal respectivamente tienen en cuanto a su hacienda y a las relaciones que entre estos dos ámbitos de gobierno puedan existir en la misma materia; de tal manera que al igual que con las Constituciones Locales, en relación con las leyes orgánicas locales se formula un análisis, con el fin de encontrar disposiciones relativas a las relaciones intergubernamentales hacendarias.

Como vamos a observar posteriormente, y al igual que con la Constitución Local, en esta normatividad se encuentra la posibilidad de que exista una coordinación o colaboración del Ejecutivo Estatal con los Ayuntamientos del propio estado, en forma muy genérica, por lo que es poca la normatividad que establece expresamente la existencia de una relación hacendaria o de alguno de sus elementos (ingreso, gasto, patrimonio y deuda) entre el estado y los municipios.

De cualquier forma, en este ordenamiento se faculta expresamente al Gobernador del Estado para realizar Convenios de Coordinación o para determinar cuál de sus dependencias podrá tener alguna relación, ya sea con la Federación, con otras entidades o con sus propios municipios.

La disposición anterior es muy general, ya que no establece cuál va a ser la materia en la que puede existir una relación y de la cual podrá surgir una coordinación o una colaboración entre los diferentes niveles de gobierno.

Para efectos de poder establecer la existencia de una coordinación en materia fiscal o hacendaria entre los estados y los municipios, la generalidad o la falta de establecimiento expreso de la materia a coordinarse como mencionamos en el párrafo anterior, abre de alguna forma la posibilidad de que el estado y los municipios celebren entre sí convenios fiscales y en materia hacendaria, aún cuando lo ideal es establecer expresamente la materia a coordinarse, como sucede en la normatividad de los Estados de Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Nayarit, Nuevo León y Quintana Roo, que expresamente facultan al Gobernador a celebrar convenios con el Ejecutivo Federal, con otras entidades y con los Ayuntamientos de las entidades en la administración de tributos.



Como sabemos, en todas las Entidades el Ejecutivo Estatal cuenta con varias secretarías; la cantidad y la denominación de éstas varía de entidad a entidad, pero en sus funciones son muy similares; por lo que a continuación haremos mención de las facultades de algunas de las dependencias del Ejecutivo Estatal,

en el supuesto de que los 31 estados tienen una secretaría con las mismas funciones, aún cuando su denominación sea distinta.¹³

La Secretaría General de Gobierno tiene, entre muchas otras, la facultad de inducir las relaciones entre el Estado y los Ayuntamientos, es decir que una de sus funciones, viene a ser la de coordinar las acciones y actividades de las demás dependencias del gobierno centralizado, en cuanto éstas tengan injerencia o se realicen conjuntamente con los Ayuntamientos.

Así pues, en todos los estados, en su Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, se desprende como facultad de esta secretaría (o de su similar) la de “*Coordinar las relaciones del poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado y con los Ayuntamientos*”; de tal forma que en base a dicha disposición podemos decir que tanto el gobierno estatal como los gobiernos municipales, pueden relacionarse entre sí, en las atribuciones coincidentes de ambos gobiernos, siendo una de éstas, obviamente la administración de su hacienda.



¹³ El nombre de la secretaría estatal que se utilice en esta investigación será el más representativo, para la mayoría de las entidades.

En la legislación de algunas otras entidades, además se le otorga a la misma Secretaría General de Gobierno la facultad de asesorar al Gobernador en la elaboración de los convenios que se celebren con los Ayuntamientos¹⁴, así como proponer las acciones y mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno¹⁵; también podrán participar en la celebración de dichos convenios¹⁶; ejercer las atribuciones que de éstos se deriven para la propia secretaría¹⁷ y llevar un control y seguimiento de todos los Convenios de Coordinación suscritos con los ayuntamientos¹⁸. Como podemos observar, al hacerse mención de esta normatividad en los convenios, no se especifica el tipo de convenios a suscribirse, por lo que, como ya mencionamos, podemos decir que en forma implícita se puede tratar de convenios hacendarios o fiscales. De cualquier forma son pocas las entidades que han legislado en este sentido; sin embargo, sí pueden ser el principio de la existencia jurídica de una relación entre el estado y los ayuntamientos, lo cual nos lleva a la celebración de convenios entre estos, pudiendo ser en materia hacendaria.

A continuación, encontraremos un cuadro comparativo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal de cada una de las entidades federativas, en donde, al igual que en los cuadros anteriores, encuentren disposiciones que pueden ser el fundamento para que los estados celebren convenios de coordinación en materia fiscal o hacendaria; en este caso están las atribuciones que dicha normatividad le otorga a la Secretaría General de Gobierno.

14 Artículo 27 fracción XXXI de la Ley Orgánica Estatal del Estado de Morelos.

15 Artículo 17 fracción XXXI de la Ley Orgánica Estatal del Estado de Nuevo León.

16 Artículo 8 fracción III de la Ley Orgánica Estatal del Estado de Sinaloa.

17 Artículo 27 fracción VII de la Ley Orgánica Estatal del Estado de Morelos.

18 Artículo 25 fracción II y 24 fracción XXIV de la Ley Orgánica Estatal de los Estados de Durango y Zacatecas, respectivamente.

Normatividad Local que regula la Coordinación entre el Estado y los Municipios

FACULTADES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, EN RELACION A REALIZAR CONVENIOS DE COORDINACION CON LOS MUNICIPIOS (LEY ORGANICA ESTATAL)

ENTIDAD FEDERATIVA	SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO	CONDUCIR LAS RELACIONES DEL PODER EJECUTIVO CON LOS DEMÁS PODERES DEL ESTADO Y CON LOS AYUNTAMIENTOS	LEVAR EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION SUSCRITOS CON LA FEDERACION Y LOS AYUNTAMIENTOS	EJERCER LAS ATRIBUCIONES DERIVADAS DE LOS CONVENIOS QUE CELEBRE EL GOBIERNO DEL ESTADO, CON LA FEDERACION Y CON LOS AYUNTAMIENTOS	ASESORAR AL GOBERNADOR DEL ESTADO EN LA ELABORACION DE CONVENIOS QUE CELEBRE CON LA FEDERACION Y LOS AYUNTAMIENTOS	PARTICIPAR EN LA CELEBRACION DE TODA CLASE DE CONVENIOS, CONTRATOS Y ACUERDOS CON LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO DEL ESTADO REALIZANDO EL GOBIERNO FEDERAL, DE OTROS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS
AGUASCALIENTES	1986	24 I				
BAJA CALIFORNIA	1986	19 I				
BAJA CALIFORNIA SUR	1987	16 II				
CAMPECHE	1991	17 I				
COAHUILA	1993	24 III				
COLIMA	1985	20 I				
CHIHUAHUA	1988	22 I				
CHIHUAHUA	1986	25 III				
DURANGO	1993	25 I	25 II			
GUANAJUATO	1986	18 I				
GUERRERO	1986	21 I				
HIDALGO	1996	24 I				
JALISCO	1989	30 VIII				
MEXICO	1987	21 I				
MICHOACAN	1986	19 I				
MORELOS	1994	27 I		27 VII	27 XXXI	
NAYARIT	1994	23 I				
NUEVO LEON	1991	17 III				
OAXACA	1981	20 II				
PUEBLA	1981	29 I				
QUERETARO	1992	21 I				
QUINTANA ROO	1995	27 inciso A II				
SANTO PETERS	1981	25 I				
SINALOYA*	1981	8 II				8 III
SONORA	1985	23 II				
TABASCO	1995	23 I				
TAMPICO	1996	22 II				
TLAXCALA	1998	28 I				
VERACRUZ	1986	27 XV				
YUCATAN	1988	32 III	24 XXV			
ZACATECAS	1994	24 I				

* En Sinaloa, además de la Ley, existe un reglamento de la misma, en donde se encuentran disposiciones mencionadas en el cuadro, este reglamento de la Ley Orgánica se publicó en el Periódico Oficial del Estado. Las leyes orgánicas de la Administración Pública están vigentes a 1999, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec. Nota: La fecha que se encuentra abajo de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

La Secretaría de Finanzas es la dependencia encargada de las finanzas de cada una de las entidades. Dentro de las atribuciones de ésta podemos observar, en forma expresa, la creación de instrumentos para normarlas, por lo que al referirse a los convenios que celebren dichos entes gubernamentales, lo hacen precisamente en lo relativo a todas aquellas actividades relativas a las finanzas locales.

En la mayoría de las entidades federativas se establece como facultad de la Secretaría de Finanzas, intervenir en la celebración de los convenios de coordinación fiscal, que celebre el Gobierno del Estado con la Federación y con los Gobiernos Municipales; así como ejercer las atribuciones derivadas de éstos. De aquí podemos deducir que al referirse a los Convenios de Coordinación Fiscal que celebra con la Federación, son precisamente el Convenio de Adhesión y el de Colaboración Administrativa y sus anexos, en ambos casos, y que los que celebre con los municipios podrán ser similares, lo cual abre la puerta para que estos entes gubernamentales tengan una relación fiscal.

**Facultades
de la
Secretaría
de
Finanzas**

Intervenir en la celebración
de los Convenios de
Coordinación Fiscal

Ejercer las atribuciones que
se deriven de los Convenios
de Coordinación Fiscal...
que celebren con los
Ayuntamientos y la
Federación

Además de las atribuciones anteriores, en algunas otras entidades podemos encontrar las siguientes facultades de la Secretaría de Finanzas, que tienen relación con la materia de Coordinación:

“Recaudar, cuantificar, custodiar y administrar las contribuciones y demás percepciones financieras que al estado corresponden tanto por ingresos propios como por los que se deriven de convenios suscritos con el gobierno federal, con los municipios y organismos públicos.”¹⁹

“Asesorar al Ejecutivo en la elaboración de los convenios que celebre el gobierno del estado con la federación, municipios y sus diversos sectores”.²⁰

“Proponer la política fiscal del Estado tomando en cuenta los convenios celebrados por el Ejecutivo con la federación y los Ayuntamientos, así como las disposiciones jurídicas municipales de la entidad y con otras entidades.”²¹

“Observar lo estipulado en los convenios que celebre el gobierno del estado con el gobierno federal, administraciones municipales de la entidad y con otras entidades”²²

“Celebrar convenios con los ayuntamientos, para que el Tesorero Municipal asuma las funciones de Recaudador de Rentas del Estado, por el tiempo que sea necesario.”²³

Como podemos observar, de las disposiciones anteriores se desprende claramente que el Estado, ya sea a través del Ejecutivo o directamente de la propia Secretaría de Finanzas pueden

19 Ley Orgánica de la Administración Pública de los Estados de Durango, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

20 Ley Orgánica de la Administración Pública de los Estados de Guanajuato y Morelos.

21 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

22 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas.

23 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila.

celebrar con sus municipios convenios de colaboración o coordinación en materia fiscal; obviamente, esta facultad, deberá estar establecida en una ley expedida por el Congreso Local.

El Ejecutivo y/o la Secretaría de Finanzas

*Tienen facultad para celebrar con
sus municipios, convenios de
Colaboración o Coordinación en
materia fiscal.*



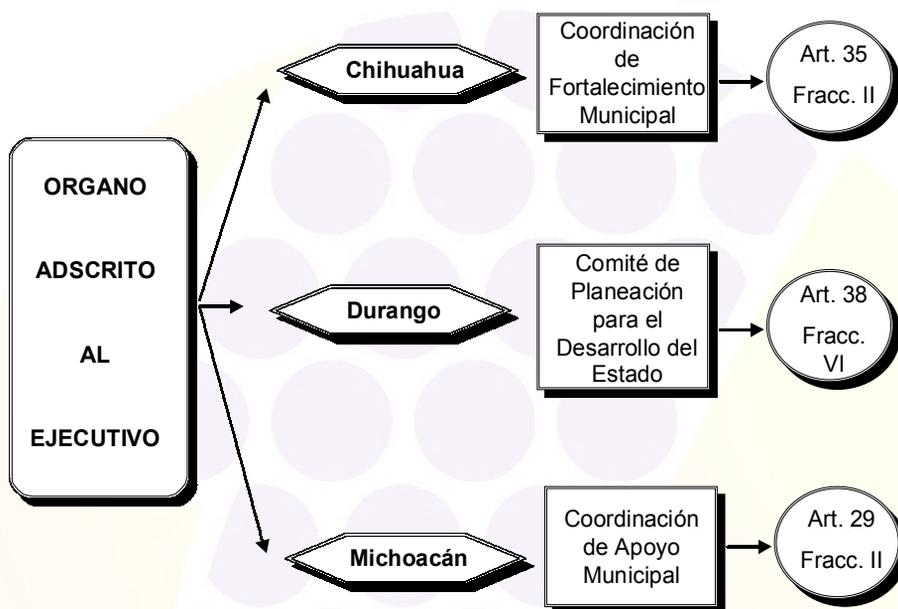
En el cuadro siguiente, encontramos algunas de las facultades de la Secretaría de Finanzas en relación a la celebración de convenios de coordinación o de colaboración en materia fiscal o hacendaria con sus municipios, que se encuentran en las Leyes Orgánicas de cada uno de los Estados.

Normatividad Local que regula la Coordinación entre el Estado y los Municipios

**CONVENIOS DE COORDINACION CON LOS AYUNTAMIENTOS
(LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL)**

Agencias	Características	CC	CC	CC	CG	CG	JM	M	M	M	ML	OL	OP	QU	QS	SR	SS	TS	T	TV	Z	
FACULTADES	Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado, con la Federación y con los Gobiernos municipales.		19V III	21 VII	26 III	23 IX	31 v 24 M	28 IV	28 X	1 VI	8 VI	22 VI X	30XI X	22 M	26 X			24 IV			25 XXVI	
	Ejecutar los convenios de coordinación en materia impositiva que celebren con la federación, con los municipios y otros estados.	1 7 X V	25 VI											29 VIII	25 VII							
	Intervenir en la celebración de los Convenios de Coordinación fiscal y de Financiamiento, de acuerdo a las leyes.			24 XIX			30 XXII			24 XV I										29 XV d)		
	Recaudar, cuantificar, custodiar y administrar las contribuciones y demás percepciones financieras que al estado correspondan tanto por ingresos propios como por los que se deriven de convenios suscritos con los distintos gobiernos.				26 VI			28 III	28 III	28 III	24 XV II				29 VI			24 V, VI	25 II	32 I d)		25 XXV
	Asesorar al ejecutivo en la elaboración de los convenios que celebre el gobierno del estado, con la federación, municipios y sus diversos sectores.					19 XXXVI																
	Proponer la política fiscal del estado toamdo en cuenta los convenios celebrados por el Ejecutivo, con la Federación y los Ayuntamientos, así como las disposiciones jurídicas sobre la materia.									28 I												
	Enviar lo estipulado en los convenios que celebre el gobierno del estado, con el gobierno federal, administraciones municipales de la entidad y con otras entidades.																		25 XXII			
	Celebrar convenios con los ayuntamientos para que el Tesorero municipal asuma las funciones de Recaudación de rentas del estado, por el tiempo que sea necesario.		25 XVI I																25 XXII			

Los Gobiernos de los Estados de Chihuahua, Durango, y Michoacán cuentan con una unidad de apoyo y asesoría adscrita al Ejecutivo, a la cual le otorgan, entre otras, la atribución de «Proponer al Ejecutivo las acciones y mecanismos de coordinación entre el Estado y los Municipios para fortalecer el desarrollo económico y social de estos».



Concluyendo con el análisis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal de cada uno de los estados, queda de manifiesto que aún cuando las disposiciones en su mayoría, son de carácter general y que no se encuentran en la normatividad de todos los estados, sino que varían de uno a otro, sí se contempla, en casi todos la existencia de una relación entre estado y municipio y por tanto la posibilidad de que dichas relaciones se regulen en un convenio celebrado por ambas entidades y que éstos sean en materia fiscal o hacendaria.

La Ley Orgánica Municipal es la norma en la que se establecen las atribuciones de los Ayuntamientos, entre las que encontramos algunas relacionadas con la celebración de Convenios de Coordinación o Colaboración en materia de Administración Municipal, tanto con el estado como con otros municipios y con la federación.

Como sucede en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y en la propia Constitución Local, en estas disposiciones no se especifica claramente que se trate de una coordinación en materia hacendaria; sin embargo, dicha disposición forma parte de la administración municipal, *en lato sensu*, por lo que como dicha norma es general, también podemos decir que está directamente ligada a la coordinación hacendaria.

De cualquier forma, en algunos estados,²⁴ contemplan en la Ley Orgánica Municipal facultades, en forma más específica, de sus ayuntamientos, para celebrar convenios principalmente en relación a sus contribuciones o a la coordinación fiscal, relacionando a esta última al fortalecimiento municipal.

En el Estado de Campeche²⁵, se establece que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de coordinación con el objeto de aprovechar los recursos de ambos niveles de gobierno, siendo dicha disposición la que engloba a la hacienda en general en sus cuatro elementos, principalmente ingreso y gasto. En el caso de esta disposición, hay que recordar que es precisamente en el Estado de Campeche, donde ya existe una Ley de Coordinación Hacendaria, lo cual de alguna forma explica el porqué de esta disposición.

24 Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas

25 Artículo 181 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche.

En el Estado de Chihuahua, se establece como facultad del Presidente Municipal la de *“celebrar Convenios de Coordinación para la recaudación, administración y cobro de créditos fiscales federales y estatales”*, mientras que en los Estados de Colima, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí, se faculta a los Tesoreros Municipales, en forma expresa a participar en la formulación de convenios fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en materia tributaria.

El cuadro siguiente engloba las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal, en las que podemos encontrar las facultades del Ayuntamiento, de los Presidentes y Tesoreros Municipales, con relación a la celebración de convenios de coordinación.

Normatividad Local que regula la Coordinación entre el Estado y los Municipios

**DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS,
DE LOS PRESIDENTES Y TESOREROS MUNICIPALES EN RELACION A LA CELEBRACION
DE CONVENIOS DE COORDINACION Y COLABORACION
(LEY ORGANICA MUNICIPAL).**

ENTIDAD FEDERATIVA	AYUNTAMIENTO				
	CELEBRAR CONVENIOS DE COLABORACION EN LOS DEPTOS RAMOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL CON EL GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, CON OBSERVANCIA DE LAS LEYES	CELEBRAR CONVENIOS Y ACUERDOS CON EL ESTADO PARA LA ADMINISTRACION Y RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES	CELEBRAR CON EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA DE COORDINACION FISCAL Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL	ELEJECUTIVO DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS PODRAN CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACION CON EL OBJETO DE APROVECHAR LOS RECURSOS DE AMBOS NIVELES DE GOBIERNO	CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO, CON EL FIN DE QUE ESTE SE HAGA CARGO DE ALGUNAS FUNCIONES EN LA ADMINISTRACION DE LAS CONTRIBUCIONES MUNICIPALES
AGUASCALIENTES 1977					
BAJA CALIFORNIA 1989					
BAJA CALIFORNIA SUR 1976					
CAMPECHE 1981	59 XVI			181	
COAHUILA* 1990	36 XV	36 XVII			
COLIMA 1995	33 XX				
CHAMPAS 1989			38 LII		
CHIHUAHUA* 1995					
DURANGO 1975					
GUANAJUATO 1984			16 XVII		
GUERRERO		62 II			
HIDALGO 1996					
JALECO 1984					39 inciso 2) y 85 inciso a) ale)
MEXICO		31 II			
MICHOACAN 1982					
MORELOS 1992					53 XXV y 178 I
NAJARI 1990					
NUEVO LEON 1991					
OAXACA 1993		34 VII			
PUEBLA 1984					40 XXX
QUERETARO 1993					
QUINTANA ROO					
SAN LUIS POTOSI 1984	44 XX	44 XXV			
SINALOA 1984					
SONORA 1984					
TABASCO FALTA ***					
TAMAUPLAS* 1984	49 XXXII	49 XXXI			
TLAXCALA 1984					
VERACRUZ 1984		105 inciso A I			
YUCATAN 1988			148		
ZACATECAS 1993			49 XVI		

Continúa...

Capítulo Cuarto

...Continuación

ENTIDAD FEDERATIVA	PRESIDENTE MUNICIPAL			TESORERO MUNICIPAL		
	SERA EL CONDUCTO PARA LAS RELACIONES ENTRE EL AYUNTAMIENTO Y LOS PODERES PUBLICOS DEL ESTADO LA FEDERACION Y LOS DEMAS AYUNTAMIENTOS	CELEBRAR CON AUTORIZACION DEL AYUNTAMIENTO LOS CONVENIOS Y CONTRATOS NECESARIOS PARA EL BENEFICIO DEL MUNICIPIO	CUMPLIR CON LOS CONVENIOS QUE CELEBRE EL AYUNTAMIENTO	CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACION CON APROBACION DEL AYUNTAMIENTO PARA LA RECAUDACION, ADMINISTRACION Y COBRO DE CREDITOS FISCALES FEDERALES, ESTATALES O ADHERIRSE A LOS CELEBRADOS POR EL ESTADO	CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COORDINACION QUE CELEBRE CON EL ESTADO	PARTICIPAR EN LA FORMULACION DE CONVENIOS FISCALES Y EJERCER LAS ATRIBUCIONES QUE LE CORRESPONDAN EN MATERIA TRIBUTARIA
AGUASCALIENTES 1977						
BAJA CALIFORNIA 1989						
BAJA CALIFORNIA SUR 1976			27 XVI			
CAMPESHE 1981						
COAHUILA* 1990	39 XIII				53 XVI	
COLIMA 1995						64 XI
CHAMPAS 1989		42 V				
CHIHUAHUA* 1995				29 XV III		
DURANGO 1975						
GUANAJUATO 1984						
GUERRERO 1984	73 XVI					
HDALGO 1996						
JALECO 1984						
MEXICO 1984						95 V III
MICHOCAN 1982						
MORELOS 1992						
NAYARIT 1990						
NUEVO LEON 1991					78 IV	
OAXACA 1993					107 III	
PUEBLA 1984						
QUERETARO 1993						58 III
QUINTANA ROO 1984						72 V III
SNALOA 1984						
SONORA 1984						
TABASCO FALTA***						
TAMAULIPAS* 1984					72 X III	
TLAXCALA 1984						
VERACRUZ 1984						
YUCATAN 1988						
ZACATECAS 1993						

* Es el Código Municipal de los Estados de Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas.

Nota: Las Leyes Orgánicas Municipales están vigentes a 1999, de acuerdo a los datos obtenidos en el Centro de Información de Indetec.

La fecha que se encuentra abajo de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.

Encontramos que en algunos estados, en su Ley Orgánica Municipal se establece un capítulo o título que se denomina «De Colaboración o de Coordinación entre el Estado y los Municipios»;²⁶ sin embargo, en este apartado se puede observar que más que una colaboración, como la hemos venido manejando en esta investigación, entre dichos entes gubernamentales, se encuentran disposiciones relativas a la asesoría técnica por parte del Estado, así como su representación jurídica hacia los Municipios, es decir no se establece una coordinación real entre ambos niveles de gobierno, por lo que podríamos decir que la denominación del título o capítulo, debiera denominarse como Asesoría del Estado a sus Municipios.

Tenemos que las leyes orgánicas municipales de los Estados de Morelos, Veracruz y Yucatán, en forma específica establecen la celebración de Convenios de Coordinación o Colaboración en la recaudación administrativa, así como en sus funciones fiscales, como podemos observar en el siguiente cuadro.

26 Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

**DISPOSICIONES ESPECIFICAS PARA LA CELEBRACION DE CONVENIOS
RELATIVOS A LA ADMINISTRACION Y RECAUDACION
DE CONTRIBUCIONES (MATERIA FISCAL)**

(LEY ORGANICA MUNICIPAL)

ENTIDAD	NOMBRE DEL TITULO O CAPITULO	UBICACION EN LA LEGISLACION	MATERIA REGULADA
MORELOS 1992	"DE LOS CONVENIOS Y LA COORDINACION"	Título decimosegundo, capítulo I, arts. 178 a 180	<ul style="list-style-type: none"> • Celebración de convenios con el Estado sobre: administración y recaudación de contribuciones, prestación de servicios y ejecución de obras. • Asesoría técnica del Estado a los Municipios.
VERACRUZ 1984	"DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION Y LA ASOCIACION MUNI-CIPAL"	Título octavo, capítulo I, art. 105	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios en la administración y recaudación de contribuciones y en la prestación de servicios.
YUCATAN 1988	"DE LA COLABORACION Y COORDINACION INTERMUNICIPAL ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS"	Título décimo, arts. 148 a 150	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinarse en el desempeño de sus funciones administrativas, fiscales, de obras y servicios públicos. • Asesoría técnica de los Estados para el Municipio.

*NOTA: Las Leyes Orgánicas Municipales están vigentes a 1998, de acuerdo a los datos obtenidos en el centro de información de INDETEC.
La fecha que se encuentra abajo del nombre de la entidad es la de publicación en los Periódicos Oficiales de cada Estado.*

Así pues, en estas tres entidades federativas se establece en forma explícita, que tanto el estado como los municipios podrán celebrar convenios de coordinación y colaboración en materia hacendaria, cuando menos en el elemento de los ingresos, es decir, que si en estos estados se decidieran a normar la Coordinación Hacendaria, podrían fundamentarse validamente en estas disposiciones.

Tanto de esta normatividad municipal, como de la estatal, podemos concluir que son pocos los estados que en forma específica, en materia hacendaria, establecen las bases para que el estado se coordine con los municipios y viceversa, es decir, que no sólo el Estado realice las funciones municipales, sino que exista una real colaboración entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo sí se establecen, aún cuando en forma muy dispersa, las facultades para ambos gobiernos, de relacionarse a través de Convenios de Coordinación o de Colaboración, en una diversidad de funciones, entre las cuales, ya sea en forma implícita o tácita se encuentran incluidas las materias de la Hacienda Pública Estatal y Municipal (ingreso, gasto, patrimonio y deuda).

En cuanto a la normatividad que regula en forma más específica a la Hacienda Local, como son el Código Fiscal, la Ley de Hacienda y su Ley de Ingresos (estatal y municipales), la Ley de Presupuesto de Egresos, la Ley de Deuda, la Ley de Bienes, etc., no encontramos fundamentos para que ambos gobiernos tengan una relación en materia hacendaria; por lo que al parecer el sustento jurídico para poder establecer una coordinación ya sea en materia fiscal o hacendaria, entre el Estado y los Municipios o de estos entre sí, sólo se encuentra en la Constitución Local o en la Ley Orgánica Estatal y/o Municipal de cada entidad federativa.

Lo anterior, no quiere decir que no se puedan coordinar el Estado y los municipios, en dichas materias, sino que más bien no existe la facultad expresa de coordinación entre dichos entes gubernamentales, ya que por el contrario, en dicha normatividad existen varios elementos susceptibles de coordinación.

Como pudimos observar del análisis de dicha normatividad, en la mayoría de la legislación de los estados sólo se encuentran facultades generales de las autoridades y funcionarios estatales y municipales, con el fin, al parecer, de que posteriormente se norme en una ley de carácter específico.

4.1. CONVENIOS Y ACUERDOS ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

En este apartado de la investigación, encontraremos algunos convenios o acuerdos que el Estado haya celebrado con sus municipios, con independencia de aquellos convenios celebrados con los ayuntamientos, que se derivan de la propia Ley de Coordinación Fiscal (es decir el Convenio de Adhesión y Colaboración Administrativa y sus respectivos anexos).

Los Convenios o acuerdos que en este apartado se mencionan, son aquéllos que celebran el Estado y sus municipios en alguna materia hacendaria, por lo que podemos decir que están ligados precisamente a la coordinación hacendaria en algunas de sus partes, aún cuando no se encuentren regulados en una ley específica.

A continuación, presentamos un listado de algunos convenios que posteriormente se van a analizar, el cual no es de ninguna manera limitativo, es decir, que con seguridad, en las distintas entidades federativas existen este tipo de convenios o acuerdos entre el Estado y sus Municipios; sin embargo, el analizarlos en lo individual, haría crecer mucho este capítulo, y no es su objeto, sino más bien dar a conocer algunos de los convenios que existen en las distintas entidades federativas.

Los Convenios que se mencionan en este trabajo, se encuentran en el Centro de Información de INDETEC²⁷, y los hemos clasificado en materia fiscal, gasto y patrimonio además del que se denomina Coordinación Hacendaria:

27 *Esta relación de convenios, no es exhaustiva, es decir que pueden existir distintos tipos de convenios en las distintas entidades federativas.*

CONVENIOS Y ACUERDOS ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS

- EN COORDINACIÓN HACENDARIA
- EN MATERIA FISCAL
- EN MATERIA DE GASTO
- EN MATERIA DE PATRIMONIO

I.- COORDINACION HACENDARIA

a) **Convenio de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León.**

En Nuevo León, el Gobierno Estatal celebra junto con sus municipios, un Convenio de Coordinación Hacendaria, publicado el 27 de enero de 1999 y el cual tiene vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Este convenio tiene como propósito implementar las acciones que coadyuven a fortalecer las finanzas municipales, lo cual de alguna manera permitirá a los municipios contar con fuentes de recursos suficientes para tener una autonomía financiera; de tal forma que en este convenio se establecen facultades para que el Estado como los municipios celebren Convenios de Coordinación, con el objeto de llevar a cabo, conjuntamente el ejercicio de sus funciones a fin de lograr en forma más eficiente los objetivos comunes, como la atención al contribuyente y la simplificación administrativa²⁸.

²⁸ Tomado de los considerandos del propio Convenio de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León.

En este convenio, el Estado y los Municipios se coordinan en la verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales y de tránsito, relacionadas con la materia del control vehicular, así como la expedición de constancias catastrales.

En el convenio, se establecen las funciones, actividades y obligaciones que cada uno de los gobiernos deberá realizar en dichas materias, estableciéndose además, las formas de pago y rendición de cuentas.

II.- EN MATERIA FISCAL

a) Convenio de Coordinación Jurisdiccional en Materia Fiscal Administrativa Municipal (Convenio-Guadalajara).

Este convenio que se celebra entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Ejecutivo Estatal de Jalisco, tiene como finalidad que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sea el que conozca de las controversias de índole administrativo y fiscal que se susciten entre las autoridades del Municipio o sus organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades y los particulares, es decir, que el municipio, en esta materia amplía su jurisdicción hacia el propio Tribunal de lo Contencioso, lo cual no quiere decir que el particular tendrá que acudir forzosamente a dicho tribunal, según lo establece el propio convenio.

El Convenio se celebró el 17 de abril de 1984 y tendrá vigencia hasta que alguna de las partes solicite con una anticipación de noventa días, la cual deberá ser publicada en el Periódico Oficial, con lo cual se celebrará un convenio de rescisión, aprobado por el Congreso Local.

III.- EN MATERIA DE GASTO

- a) **Acuerdo de Coordinación que celebra el Estado con sus Municipios para la realización del Programa de Coordinación denominado “PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DEL SUBSISTEMA MUNICIPAL DE CONTROL Y EVALUACION DEL GASTO PUBLICO Y COLABORACION EN MATERIA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO” (varios Estados-Municipios).**

Casi todos los Estados han celebrado este Convenio con sus municipios, los cuales son muy similares, por lo que sólo mencionaremos algunas generalidades.

En este convenio, el Estado y los Municipios acuerdan integrar y coordinar sus acciones para llevar a cabo el programa de coordinación especial denominado “Fortalecimiento para la Operación del Subsistema Municipal de Control y Evaluación del Gasto Público y colaboración en materia de desarrollo administrativo”, en el marco de la Legislación Estatal vigente.

En este convenio, el Estado auxiliará en el fortalecimiento y operación de dicho subsistema, comprometiéndose a implementar medidas de modernización y simplificación administrativa que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentralice el Gobierno Federal al Gobierno Estatal y al cumplimiento de los objetivos de los programas convenidos entre los dos órdenes de Gobierno, así como proporcionarles apoyo técnico; brindar asesoría y apoyo técnico al municipio para optimizar los trabajos o programas de fiscalización, control y evaluación de los recursos propios y los que la federación y/o el Estado, le transfiera para su administración; dar a conocer al municipio el convenio de coordinación para apoyar el uso eficiente de la inversión rural osciosos y otorgar el apoyo técnico y la asesoría necesaria para otorgar la participación eficiente del municipio en las actividades que se prevén en el levantamiento del inventario municipal de la obra pública; etc.

Por otro lado, el municipio, para fortalecer y operar el subsistema municipal de control y evaluación, se compromete a fortalecer la coordinación que se tiene con la Contraloría del Gobierno del Estado para la elaboración, operación y seguimiento del programa anual de trabajo; garantizar y aumentar la asignación de recursos humanos y financieros en la operación del subsistema municipal de control; a recomendar al órgano de control estatal acciones de simplificación administrativa que coadyuven al mejoramiento de los programas que descentralice el Gobierno y Estatal al Ayuntamiento para el cumplimiento de los objetivos de los programas convenidos entre los dos niveles de Gobierno; participar conjuntamente con el estado en el fortalecimiento de la operación del subsistema de atención a quejas y denuncias, dando respuesta a aquéllas que presente la población civil, e informando a la comunidad beneficiada de las obras que se llevaron a cabo con recursos federales, estatales y los propios; promover la participación ciudadana en la vigilancia de las acciones del Gobierno; etc.

IV.- EN MATERIA DE PATRIMONIO

a) Convenio de Descentralización de funciones en materia de situación patrimonial a los Ayuntamientos, así como todas y cada una de las funciones inherentes a la naturaleza del mismo, del Estado de Baja California.

Este convenio se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 14 de Agosto de 1998, teniendo vigencia a partir de esa misma fecha.

En este convenio, el Estado descentraliza a los Ayuntamientos las funciones de expedición, registro, control, recepción, revisión, distribución, archivo, inicio de procedimiento administrativo, aplicación de sanciones y demás relativas, respecto de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos municipales, dentro de la jurisdicción territorial que a cada uno de estos corresponde.

b) Convenio de Coordinación Urbana entre el Gobierno del Estado de Nuevo León y el Municipio de Monterrey.

Este convenio fue publicado el 17 de Octubre de 1994 en el periódico Oficial del Estado de Nuevo León, en el cual el Municipio de Monterrey el Estado, se integran al Sistema de Coordinación Urbana para la aplicación de la Ley del Desarrollo Urbano del Estado, ya que constituye una prioridad sentar las bases para un crecimiento urbano ordenado que coadyuve a elevar la calidad de vida de los habitantes de nuestro estado, comprometiéndose el Municipio de Monterrey a sujetarse a los lineamientos expedidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano, previo dictamen de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, en lo que respecta a la emisión de acuerdos sobre tramitaciones urbanísticas.

4.2. LEYES DE COORDINACION FISCAL ESTADO-MUNICIPIOS.

En este apartado, analizaremos la legislación específica, que mencionamos al principio de este capítulo y que es la relativa a la Coordinación Fiscal Local, siendo estas leyes estatales²⁹ aquellas que, en alguna medida han intentado regular el funcionamiento del Sistema Fiscal del Estado y sus Municipios.

Lo que hacen, básicamente casi todas las leyes de coordinación fiscal vigentes en el país, es establecer algunos principios para la Colaboración Administrativa en forma muy amplia y fijar los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales, debido a que esta es una obligación constitucional³⁰ y en algunos casos, cuando existen, también fijan la distribución de las Participaciones Estatales.

Son 17 entidades federativas las que han plasmado en una ley, en forma específica, una relación con sus municipios en mate-

29 Aguascalientes (1996), Baja California (1988), Colima (1996), Chiapas (1995), Guanajuato (1992), Guerrero (1988), Hidalgo (1990), Jalisco (1997), México (1993), Oaxaca (1996), Querétaro (1997), Quintana Roo (1994), San Luis Potosí (1988), Sinaloa (1990), Tabasco (1993) y Zacatecas (1984).

30 Artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ría fiscal, sin embargo, en esta normatividad podemos observar que más que el establecimiento de normas para regular una real coordinación o colaboración entre el Estado y sus municipios se fijan reglas para que éste apoye o asesore a sus municipios.

En su mayoría, los estados establecen como objetivos en su ley de coordinación, los siguientes:

- a.- Coordinar el Sistema Fiscal del Estado con sus Municipios.
- b.- Determinar los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales, así como establecer los plazos, las bases y montos para su distribución.
- c.- Fijar las reglas de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa.
- d.- Constituir los organismos en materia de Coordinación Fiscal.

A continuación se encuentra un cuadro comparativo en el cual se establecen los objetivos de cada una de las Leyes de Coordinación Fiscal, así como su denominación.

Normatividad Local que regula la Coordinación entre el Estado y los Municipios

**OBJETIVOS EN MATERIA DE COORDINACION FISCAL
(LEY DE COORDINACION FISCAL)**

ENTIDAD FEDERATIVA Y LA DENOMINACION DE LA LEY.	COORDINAR EL SISTEMA FISCAL DEL ESTADO CON SUS MUNICIPIOS	ESTABLECER LOS PLAZOS, LAS BASES Y MONTO PARA LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES	DISTRIBUIR ENTRE LOS MUNICIPIOS LAS PARTICIPACIONES QUE LES CORRESPONDEN	FIJAR LAS REGLAS DE COORDINACION FISCAL Y COLABORACION ADMINISTRATIVA	CONSTITUIR LOS ORGANISMOS EN LA MATERIA	CREACION DEL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION FISCAL	EVITAR LA CONCURRENCIA DE LOS TRIBUTOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES	INCENTIVAR LA RECAUDACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	MODERNIZAR LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL MANEJO DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES	FORTALECER EL DESARROLLO FINANCIERO DE LOS MUNICIPIOS	CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES (1996)	1	1	1	1	1			1			3
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (1988)		1-I		1-II	1-III						4
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE COLIMA (1996)	1-I	1-II	1-V	1-III y VI	1-VII	1		1-VIII	1-IX	1-X	6
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA (1995)	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						4 AL 6
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO (1992)	1-II	1-I		1-II	1-III						3 AL 5
LEY QUE CREA EL SISTEMA ESTATAL DE COORDINACION FISCAL Y ESTABLECE LAS BASES, MONTO Y PLAZOS A LOS QUE SE SUJETARAN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES		1			1	1					6 al 8
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE HIDALGO (1990)		1-I y III		1-IV	1-V	1-I	2				4 AL 7
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO CON SUS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO (1997)	1-I	1- II	1-II		1-III	1-IV					
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO (1983)	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						4 AL 7 bis
LEY DE COORDINACION FISCAL PARA EL ESTADO DE OAXACA (1996)	1-I	1-II	1-III	1-IV							3
LEY DE COORDINACION FISCAL ESTATAL INTERMUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO (1997)	1-I	1-II		1-II	1-III						4 AL 6
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO (1994)	3-I	3-II	3-IV	3-V	3-VI	1	1				5 AL 8
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI (1988)	1-I	1-II y III		1-V	1-IV						3A AL 6A
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE SINALOYA (1980)	1-I	1-II	1-III	1-IV	1-V						3 Y 4
LEY DE COORDINACION FISCAL FINANCIERA DEL ESTADO DE TABASCO (1993)		1-V	1-VI	1-VII				1-II	1-I		4,7 Y 8
LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS (1993)		1-II		1-IV							2 AL 6
LEY GENERAL DE COORDINACION DEL ESTADO Y SUS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS (1984)	1	2		2	2						12 AL 16

FUENTE: Leyes de Coordinación Fiscal Estado-Municipios, obtenidas en el Centro de Información de Indetec, vigentes a 1999

En la mayoría de las entidades, como podemos observar del cuadro anterior, se establece como objetivo el de “Coordinar el Sistema Fiscal del Estado con sus Municipios”; ya que con dicho objetivo, se demuestra el interés real de que a través de estas leyes estén reguladas las relaciones intergubernamentales locales, cuando menos en el área fiscal, estando, este objetivo totalmente ligado al de “*Crear el sistema estatal de coordinación fiscal*”, el cual como podemos observar en el cuadro, en las legislaciones, en donde no se establece como objetivo el primero, sí se fija el segundo mencionado, con excepción de los Estados de Baja California y de Tabasco.

Otro de los objetivos más relevantes, en cuanto a la relación entre el Estado y los Municipios, es el de “*Fijar las reglas de coordinación fiscal y colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del Estado y de los Municipios*”, del cual se desprende la posibilidad de una verdadera participación de los municipios en materia fiscal, y no sólo un apoyo, que los estados otorguen a sus municipios, aun cuando no en todas las leyes están incluidas la coordinación fiscal y la colaboración administrativa.

Uno más de los objetivos importantes y que sólo se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima es el que establece que es objeto de dicha coordinación con los municipios el de “*Fortalecer el desarrollo financiero de estos mismos*”.

La parte final del cuadro anterior, en sí no es un objetivo como tal, sino que es el desarrollo del objetivo de “*Establecer los plazos, las bases y montos para la distribución de las participaciones federales*”, es decir, que en la última columna se encuentran los artículos que contienen los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales, los cuales son una obligación de las legislaturas establecerlos en una ley, siendo obviamente ésta la más idónea, ya que es la materia sustantiva.

El porcentaje que los municipios perciben por concepto de participaciones federales fluctúa entre el 20 y el 24%, ya que como recordaremos la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en

diversas disposiciones, establece que: “Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado”.³¹

Los Criterios de Distribución tanto de este porcentaje como del Fondo de Fomento Municipal y de las otras participaciones, varían de estado a estado, ya que en algunos, se establecen fórmulas semejantes a las que se manejan en la misma ley federal, usando variables como la población, la recaudación obtenida por el Impuesto Predial y los Derechos de Agua y Alcantarillado o simplemente establecen coeficientes, dependiendo del tamaño o la importancia y necesidades del municipio.

Como mencionamos en el primer capítulo, la Ley de Coordinación Fiscal Federal se adicionó con un capítulo quinto, en el cual se establecen, a partir de 1999, siete Fondos de Aportaciones para las entidades y en su caso para los municipios; los cuales se encuentran normados, precisamente en dicha ley, y en el Presupuesto de Egresos Federal, para su distribución.

A los municipios sólo les corresponde el 87.88% del Fondo de Infraestructura Social, de lo que percibe el Estado y el 100% del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios³²; a diferencia de las participaciones a que se refiere la misma ley, en estos fondos, los estados no pueden repartirles a sus municipios, en forma distinta de lo que la propia ley menciona, al parecer debido a lo anterior, es que ninguna Ley de Coordinación Fiscal Local, fue reformada o adicionada con dichos fondos, sin embargo, creemos que es importante que en estas leyes, cuando menos se mencione que los municipios tienen derecho a percibir dichos ingresos, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

31 *El fundamento jurídico de cada una de las participaciones son las siguientes, todas de la Ley de Coordinación Fiscal: Para el FGP (incluyendo BET y coordinación en derechos), el artículo 6º, primer párrafo; para el ISTUV y el ISAN, el artículo 2º, penúltimo y último párrafos, respectivamente; para el IEPS, el artículo 3-A, último párrafo; para el FFM, el artículo 2-A, penúltimo párrafo y para la Reserva de Contingencia, el artículo 4to., párrafo cuarto.*

32 *Artículo 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal*

A continuación encontramos los porcentajes que de conformidad con las leyes de coordinación estatal, las leyes de ingresos o los decretos relativos a los criterios de distribución le corresponden a los municipios³³. En este cuadro se incluyen todos los estados y el documento, en el que se encuentra dicho porcentaje³⁴.

33 En caso de que se tenga interés de conocer en forma específica los Criterios de Distribución de las Participaciones en los distintos estados, se puede consultar en los documentos respectivos, en el Centro de Información del Instituto o en las Revistas de Hacienda Municipal nos. 63 y 64 que publica Indetec.

34 En el cuadro se utilizan las siguientes siglas: **F.G.P.** = Fondo General de Participaciones; **F.F.M.** = Fondo de Fomento Municipal; **I.S.T.U.V.** = Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos; **I.E.P.S.** = Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; **I.S.A.N.** = Impuesto sobre Automóviles Nuevos; **R.C.** = Reserva de Contingencia; **C.D.** = Coordinación en Derechos; **F.A.I.S.M.** = Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y **F.A.F.M.** = Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

Normatividad Local que regula la Coordinación entre el Estado y los Municipios

PORCENTAJES DE DISTRIBUCION DE LOS FONDOS A QUE SE REFIERE LA LEY DE COORDINACION FISCAL Y EL DOCUMENTO DONDE SE ENCUENTRA

ENTIDAD FEDERATIVA	LEY O DECRETO, QUE ESTABLECE LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES	F.G.P.	F.F.M.	I.S.T.U.V.	I.E.P.S.	I.S.A.N.	R.C.	F.I.S.M.	F.A.F.M.
Aguascalientes	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%			87.88%	100%
Baja California	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%			87.88%	100%
Baja California Sur	Ley de Ingresos del Estado para 1998	22%	100%	20%	22%	20%		87.88%	100%
Campeche	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado	24%	100%	20%	20%	20%	24%	87.88%	100%
Coahuila	Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado	20%	100%	20%	20%	20%	4%	87.88%	100%
Colima	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	22%	100%	20%	20%			87.88%	100%
Chiapas	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Chihuahua	Código Fiscal del Estado y Presupuesto de Egresos del Estado para 1998	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Durango	Decreto número 445 de 1995, vigente a 1998	20%	100%	30%	20%	?		87.88%	100%
Guanajuato	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%			87.88%	100%
Guerrero	Ley núm. 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.	20%	100%					87.88%	100%
Hidalgo ?	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%				87.88%	100%
Jalisco	Ley de Coordinación Fiscal del Estado con sus municipios	22%	100%	22%	22%	22%		87.88%	100%
México	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%	50%		87.88%	100%
Michoacán	Decreto número 136 de 1997, vigente a 1998	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Morelos	Decreto número 16 que reglamenta la distribución por parte del Estado a los municipios de las participaciones en impuestos federales.	20%	100%					87.88%	100%
Nayarit	Factores de Distribución de las Participaciones Federales a los municipios del Estado.	20%	100%	20%	20%			87.88%	100%
Nuevo León	Presupuesto de Egresos del Estado para 1998	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Oaxaca	Ley de Coordinación Fiscal para el Estado	20%	100%	20%				87.88%	100%
Puebla	Ley para el Federalismo Hacendario del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Querétaro	Ley que fija las bases, montos y plazos conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales correspondientes a los municipios del estado para 1998 y la Ley de Coordinación Fiscal Estatal Inter municipal	20%	100%	20%	20%	20%	20%	87.88%	100%
Quintana Roo	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
San Luis Potosí	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Sinaloa	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Sonora	Decreto que establece los factores de distribución de participaciones federales a los municipios del Estado para 1998	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Tabasco	Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Tamaulipas	Ley de Coordinación Fiscal del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Tlaxcala*	Ley de Hacienda Pública del Estado	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Veracruz	Decreto núm. 92, vigente a 1998	20%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Yucatán	Decreto núm. 126, vigente a 1998	22%	100%	20%	20%	20%		87.88%	100%
Zacatecas	Ley General de Coordinación del Estado y sus Municipios	22%	100%					87.88%	100%

NOTA: Los porcentajes de los Fondos de Aportaciones están definidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en sus artículos 32 y 36 respectivamente, y se obtienen, sólo para efectos de referencia del Fondo General de Participaciones. Esos porcentajes están vigentes a 1999, los relativos a los Fondos de Aportaciones Federales, los demás a 1998. El que no se encuentren regulados en un documento específico, no quiere decir, que los estados no reparten dichas participaciones en un mínimo del 20%, porque así lo establece la Ley de Coordinación Fiscal Federal. En el Estado de Tlaxcala sólo se remiten a la Ley de Coordinación Fiscal, es decir que los porcentajes no se encuentran en la Ley de Hacienda.

Además de las participaciones federales, en algunos estados se establecen también participaciones estatales, en materia de ingresos.

ESTADOS QUE ESTABLECEN EN SU NORMATIVIDAD PARTICIPACIONES POR INGRESOS ESTATALES A SUS MUNICIPIOS.

ENTIDAD FEDERATIVA	CONTRIBUCIONES A PARTICIPAR
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> ● Todos los impuestos estatales, con excepción del Impuesto Adicional para la Educación media y superior
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> ● Impuestos estatales no destinados a un fin específico
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> ● Derechos por Licencias de funcionamiento, distribución y compraventa de bebidas alcohólicas.
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> ● Impuesto Estatal sobre Nóminas. ● Impuesto Estatal de Espectáculos Públicos. ● Impuesto Estatal sobre Hospedaje.
México	<ul style="list-style-type: none"> ● Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos, Concursos y Juegos Permitidos con cruce de Apuestas. ● Impuesto Estatal sobre Tenencia y Uso de Vehículos. ● Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados.
Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> ● Impuesto sobre Loterías, Rifas y Concursos.
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> ● Derechos Estatales sobre Control Vehicular
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> ● Impuesto por la Obtención de Premios.

ENTIDAD FEDERATIVA	CONTRIBUCIONES A PARTICIPAR
Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> ● Derechos por Prevención y Control de la Contaminación del Medio Ambiente. ● Por los ingresos por incentivo de acciones fiscalizadoras.
Zacatecas	<ul style="list-style-type: none"> ● La Legislatura Local determinará anualmente los montos de participaciones a municipios por ingresos estatales.

En varias ocasiones, estas participaciones estatales están ligadas a la celebración de Convenios, ya sea de Coordinación o de Colaboración Administrativa, que puedan realizar los estados con sus propios municipios y cuyas bases están establecidas en las leyes de Coordinación Fiscal. En base a este tema, las propias leyes, en casi todos los estados que cuentan con una, establecen que el Estado y los Municipios a través de sus órganos hacendarios podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa, en materia de:

- I Registro de Contribuyentes,
- II Recaudación, notificación y cobranza,
- III Fiscalización,
- IV Informática,
- V Asistencia al contribuyente,
- VI Consultas y autorizaciones,
- VII Comprobación de cumplimiento de las disposiciones fiscales,
- VIII Determinación de impuestos y de sus accesorios,
- IX Catastro técnico administrativo,
- X Imposición y condonación de multas,
- XI Recursos administrativos e
- XII Intervención en juicios.

Estos convenios de Colaboración Administrativa a que se refieren las Leyes de Coordinación Estatales, se suscriben por el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado sin que se requiera la autoriza-

ción de la Legislatura, para que dichos convenios sean válidos; sin embargo, en algunos estados como en el de Jalisco³⁵ establecen que *“cuando los convenios que se celebren, rebasen la gestión administrativa que los suscribe, requerirán la autorización del Congreso del Estado”*.

Otro de los capítulos importantes en las Leyes de Coordinación Fiscal Estatal y que busca cumplimentar con uno de sus principales objetivos es el de crear los Organos de la Coordinación Fiscal, los cuales en general son semejantes a los establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, por lo que la mayoría de las entidades federativas que han legislado en esta materia cuentan con una Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales, una Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales y un Instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal.

De cualquier forma, no todos los estados cuentan con los tres organismos. A continuación, tenemos un listado de los organismos de la Coordinación Fiscal con que cuentan los distintos estados.

35 *Artículo 16, segundo párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado con sus Municipios del Estado de Jalisco.*

ORGANISMOS DE LA COORDINACION FISCAL EN CADA UNA DE LAS ENTIDADES

ENTIDAD FEDERATIVA	REUNION ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES	COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES	INSTITUTO DE CAPACITACION Y ASESORIA FISCAL
Aguascalientes	Asamblea Fiscal Estatal		
Baja California	Comisión Permanente de Funcionario Fiscales Estatales y Municipales		
Colima	Asamblea Fiscal Estatal	Comisión de Coordinación Fiscal	Instituto de Capacitación Fiscal
Chiapas	Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal
Guanajuato	Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales		
Guerrero	Reunión Estatal de Coordinación Fiscal	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	
Hidalgo		Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal
Jalisco	Consejo Estatal Hacendario		
México	Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal
Querétaro	Convención Fiscal de las Tesorerías Municipales del Estado	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales	Comisión de Capacitación y Asesoría Fiscal
Quintana Roo	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales		
San Luis Potosí	Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Instituto de Capacitación y Asesoría Fiscal del Estado
Sinaloa	Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado	Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales	Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal

Como se desprende del cuadro anterior no en todos los estados se cuenta con los tres órganos de la Coordinación, ni sus denominaciones son las mismas; sin embargo, como mencionamos párrafos arriba, en su estructura y facultades sí son muy semejantes en los estados en los que los crearon, motivo por el cual la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales de los Estados de Baja California y de Quintana Roo, se encuentran en la columna de la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales, ya que sus facultades son precisamente las que les corresponden a esta última.

A continuación mencionaremos las facultades más importantes, o en las que coinciden la mayoría de los estados, de cada uno de los órganos, para posteriormente presentar unos cuadros comparativos, de dichas facultades.

A.- REUNION ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES, la cual se establece como una instancia de coordinación de los municipios entre sí y con el Gobernador para definir la política tributaria de jurisdicción local y los sistemas de administración fiscal.

- 1) Vigilar la distribución y liquidación de las participaciones federales, y en su caso las estatales.
- 2) Vigilar el cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa.
- 3) Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión, así como integrar, proponer y revisar los planes y programas de los organismos.

B.- COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES

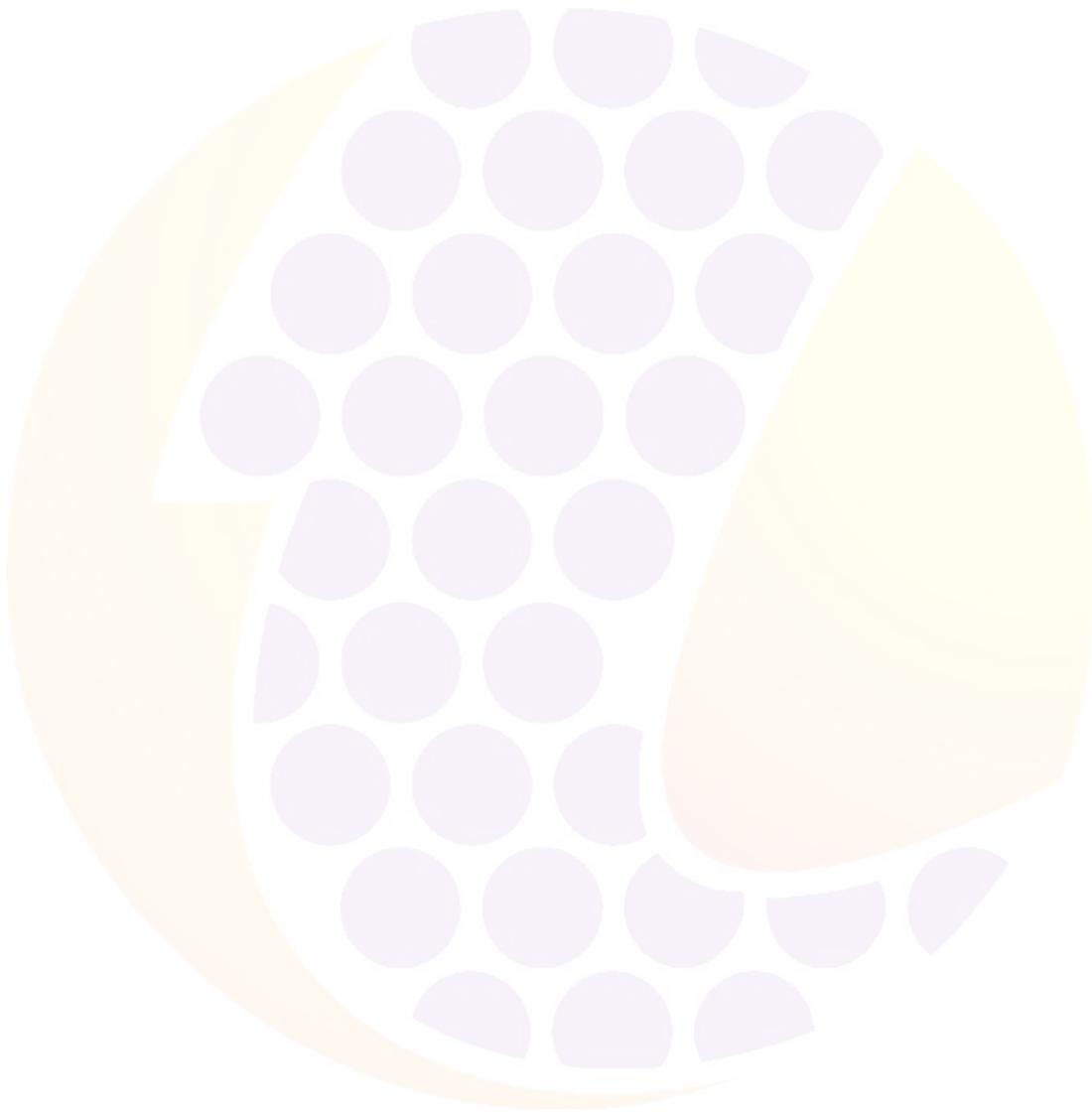
- 1) Analizar, vigilar y emitir un dictamen sobre la distribución y liquidación de los pagos con cargo a los fondos que se establecen en la propia ley.
- 2) Proponer las medidas que estime conveniente para mejorar o actualizar la coordinación y colaboración administrativa del estado.

C.- COMISION COORDINADORA DE CAPACITACION Y ASESORIA FISCAL

- 1) Sugerir medidas encaminadas a mejorar la colaboración administrativa y el sistema tributario.
- 2) Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas locales.

- 3) Promover el desarrollo técnico de la hacienda pública del municipio.

Como mencionamos en los párrafos anteriores, a continuación encontraremos tres cuadros comparativos de las facultades de cada uno de los organismos de la coordinación, en los cuales están las facultades que ya mencionamos y algunas otras.



**FACULTADES DE LA REUNION ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES
(LEY DE COORDINACION FISCAL)**

ENTIDAD FEDERATIVA	APROBAR LOS REGLAMIENTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LA PROPIA REUNION	VIGILAR LA DISTRIBUCIÓN Y LIQUIDACION DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE COORDINACION Y COLABORACION ADMINISTRATIVA	DESIGNAR COMISIONES PARA EL ESTUDIO Y DESAHOGO DE ASUNTOS ESPECIFICOS	INTEGRAR, PROPONER Y REVISAR LOS PLANES Y PROGRAMAS DE LOS ORGANISMOS	CONOCER DE LOS PROYECTOS DE LEY DE INGRESOS Y LEY DE HACIENDA	MEJORAR O ACTUALIZAR EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO
AGUASCALIENTES 1997	25-I	25-IV y V	25-IV				25-II
BAJA CALIFORNIA 1988		14-I	14-I				
COLIMA 1997	33-I	33-VI	33-VI		33-I, VIII y IX		33-IV
CHIAPAS 1995		14-I				14-III, IV	
GUANAJUATO 1992		15-II	15-III	15-IV	14-VI y VII		15-I
GUERRERO 1988	15-IV	15-III			15-I y II		
JALISCO 1997	20-VI	20-II y V	20-III	20-IV			20-I
MEXICO 1991	14-IX	14-I			14-VIII y IX	14-V, XI	
QUERETARO 1997	20-I	21-I			20-IV	21-III y IV	20-III
QUINTANA ROO 1994		15-II	15-IV				15-I
SAN LUIS POTOSI 1988		13-I			13-II, III	13-V, VI	
SINALOA 1990	11-VI	11-I			11-V, VI	11-III, IV	

Continúa...

...Continuación

ENTIDAD FEDERATIVA	AUTORIZAR EL PROGRAMA DE ASISTENCIA, CAPACITACION, DIFUSION Y COOPERACION TECNICA	ESTABLECER LAS APORTACIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS PARA EL SOSTENIMIENTO DE LA REUNION	ACTUAR COMO CONSULTOR TECNICO	PROPONER SOLUCIONES A CONTROVERSIAS ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS	MOTIVAR EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO MUNICIPAL	VIGILAR EL COMPORTAMIENTO Y PERSPECTIVAS DE LOS FINANCIAMIENTOS A LOS MUNICIPIOS	LAS DEMAS QUE SEAN ENCOMENDADAS POR LOS TITULARES DE LOS ORGANOS HACENDARIOS LOCALES.
AGUASCALIENTES 1997		25-II	25-VI	25-VII			25-VIII
BAJA CALIFORNIA 1988							14-II
COLIMA 1997		33-II			33-V		33-X
CHIAPAS 1995						14-V	
GUANAJUATO 1992							
GUERRERO 1988	15-V						15-VI
JALISCO 1997		20-VII					
MEXICO 1991						14-VIII	
QUERETARO 1997		20-II					21-V
QUINTANA ROO 1994			15-VI	15-IV			
SAN LUIS POTOSI 1988						13-VII	
SINALOA 1990							11-VII

FUENTE: Leyes de Coordinación Fiscal Estado-Municipios, obtenidas en el Centro de Información de Indefec, vigentes a 1999

**FACULTADES DE LA COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES Y TESOREROS MUNICIPALES
(LEY DE COORDINACION FISCAL)**

ENTIDAD FEDERATIVA	PREPARAR LA REUNION ESTATAL DE FUNCIONARIOS Y ESTABLECER LOS ASUNTOS DE QUE DEBAN OCUPARSE	FUNGIR COMO CONSEJO DIRECTIVO DE LA C.C.C.A.F.	ANALIZAR, VIGILAR Y EMITIR UN DICTAMEN SOBRE LA DISTRIBUCION Y LIQUIDACION DE LOS PAGOS CON CARGO A LOS FONDOS	PROPONER LAS MEDIDAS QUE ESTIME CONVENIENTES PARA MEJORAR O ACTUALIZAR LA COORDINACION Y COLABORACION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO	ESTUDIAR LA LEGISLACION FISCAL PERMANENTEMENTE	APROBAR LOS REGLAMENTOS DE LA PROPIA COMISION Y/O DE LA C.C.C.A.F.
BAJA CALIFORNIA 1988			14-I			
COLIMA 1997	35-I	35-III	35-V	35-VI		
CHIAPAS 1995			16-II	16-I	16-II	16-III
GUERRERO 1988			23-III	23-IV	23-I	
* HIDALGO 1990						
MEXICO 1993			16-II	16-I	16-III y IV	16-III
OAXACA 1996						
PUEBLA 1991	8-III-a					
QUERETARO 1997	26-I		26-III	26-IV		
QUINTANA ROO 1994				15-I	15-III	
SAN LUIS POTOSI 1988			15-II	15-I	15-III	15-III
SINALOA 1990			13-II	13-I	13-III	13-III

Continúa...

...Continuación

ENTIDAD FEDERATIVA	PROPONER MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL	COADYUVAR A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS DE AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE COMPETENCIA TRIBUTARIA, COORDINACIÓN FISCAL Y PARTICIPACIONES	FORMULAR LA DISTRIBUCIÓN DE LAS APORTACIONES ESTATALES Y MUNICIPALES	INFORMAR A LA REUNIÓN ESTATAL DE FUNCIONARIOS FISCALES	LAS DEMAS QUE LE ENCOMIENDAN LOS TITULARES DE LOS ORGANOS HACENDARIOS DEL ESTADO Y SUS MUNICIPIOS
BAJA CALIFORNIA 1988					14-III
COLIMA 1997			35-II		35-VII
CHIAPAS 1995					
GUERRERO 1988	23-II	23-VII		23-VIII	
* HIDALGO 1990					
MEXICO 1993					
OAXACA 1996					
PUEBLA 1991				8-III b)	8-III c)
QUERETARO 1997			26-II		26-V
QUINTANA ROO 1994	15VII	15-IV			
SAN LUIS POTOSI 1988					
SINALOA 1990					

* - Las facultades de ese organismo se mencionan en el reglamento de esa ley, el cual al parecer no se ha expedido.
FUENTE: Leyes de Coordinación Fiscal Estado-Municipios, obtenidas en el Centro de Información de Indeftec, vigentes a 1999.

FACULTADES DE LA COMISION COORDINADORA DE CAPACITACION Y ASESORIA FISCAL
(LEY DE COORDINACION FISCAL)

ENTIDAD FEDERATIVA	REALIZAR ESTUDIOS RELATIVOS AL SISTEMA DE COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE EL ESTADO Y SUS MUNICIPIOS	HACER ESTUDIOS PERMANENTES DE LA LEGISLACION TRIBUTARIA VIGENTE	SUGERIR MEDIDAS ENCAMINADAS A MEJORAR LA COLABORACION ADMINISTRATIVA Y EL SISTEMA TRIBUTARIO	ACTUAR COMO CONSULTOR TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS LOCALES	PROMOVER EL DESARROLLO TECNICO DE LA HACIENDA PUBLICA DEL MUNICIPIO	CAPACITAR TECNICOS Y FUNCIONARIOS FISCALES	DESARROLLAR LOS PROGRAMAS QUE APRUEBE LA REUNION ESTATAL	PARTICIPAR EN PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE CAPACITACION FISCAL CON OTRAS INSTITUCIONES U ORGANISMOS
COLIMA 1997	36-I	36-II	36-III	36-IV		36-V	36-VI	36-VII
CHIAPAS 1995			19-I	19-II	19-III	19-IV		
* HIDALGO 1980								
MEXICO 1991			19-I	19-II	19-III	19-IV		
QUERETARO 1997			28-I	28-II	28-III	28-IV		
SAN LUIS POTOSI 1988			18-I	18-II	18-III	18-IV		
SINALOA 1980			16-I	16-II	16-III	16-IV	18	

Las facultades de ese organismo se encuentran contenidas en el reglamento de su ley, el cual al parecer no se ha expedido.
Leyes de Coordinación Fiscal Estado-Municipios, obtenidas en el Centro de Información de Indelec. Vigente a 1999.

* FUENTE:

4.3. LEYES DE COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIOS.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha ido transformando en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, lo cual se ha reflejado ya en el ámbito local de los Estados de Campeche y Puebla, siendo los pioneros en sentar las bases de una Coordinación Hacendaria entre el gobierno estatal y el municipal.

4.3.1.- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche.

El 31 de Diciembre de 1996 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, la «LEY DE COORDINACION HACENDARIA PARA EL ESTADO DE CAMPECHE», con vigencia a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y siete.

Esta ley se refiere precisamente a la coordinación que se da entre el Estado de Campeche y sus nueve Municipios, comprendiéndose los cuatro elementos de la hacienda estatal y municipal (ingreso, gasto, patrimonio y deuda) en los aspectos en que son coordinables.

En la Ley de Coordinación Hacendaria de Campeche se constituye, para los municipios, un mayor número de derechos, obligaciones y responsabilidades adicionales a las que se establecen en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el 54 de la propia Constitución Local, con lo cual provocan en alguna medida un mayor fortalecimiento para los Ayuntamientos y consecuentemente para el propio gobierno estatal.

Podemos observar, lo anterior en su segundo artículo, el cual a la letra dice:

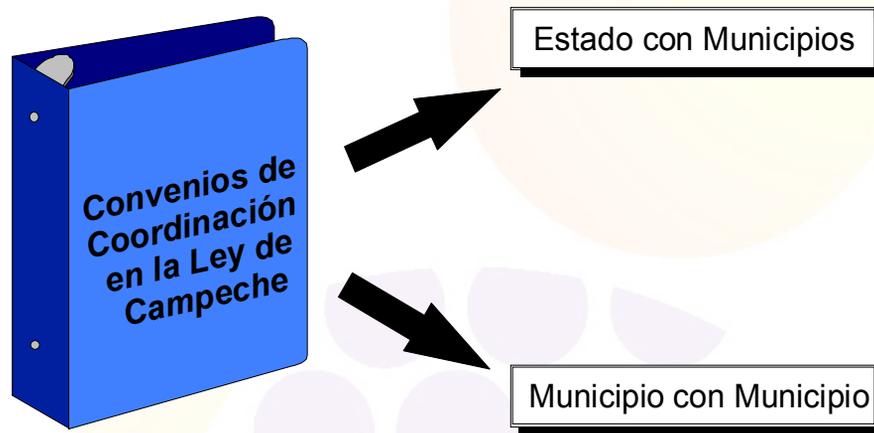
“Esta ley propiciará una mayor participación de los Municipios en la administración de los tributos locales; armonizará el proceso administrativo del gasto de ambos niveles de gobierno, buscando la racionalización y optimización de recursos;

sentará bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios Estatal y Municipal y permitirá el acceso a mejores condiciones de crédito para las distintas entidades que conforman el sector público del Estado de Campeche."

Del anterior artículo, también podemos observar que la coordinación es integral en todas las áreas de la hacienda local y no sólo en la materia de ingresos.

La Ley de Coordinación Hacendaria de Campeche, intenta regular las condiciones actuales en las que se encuentran el estado y los municipios y en alguna medida establece algunas hipótesis de lo que puede llegar a darse en un plazo no muy lejano, sentando bases generales, relativas a la relación que el gobierno estatal y los ayuntamientos puedan tener en materia hacendaria, permitiendo que en los convenios que se suscriban entre los dos órdenes de gobierno, en principio regulen en forma específica cada una de las relaciones que habrán de coordinarse entre dichos niveles de gobierno.

Al parecer la intención de la Ley de Coordinación Hacendaria de Campeche, consiste en que no sólo se transfieran funciones del estado hacia los municipios, sino que puedan transferirse funciones de los municipios hacia el estado, ya sea con todos los municipios en forma conjunta o con cada uno en lo individual o bien que pueda darse entre los mismos municipios; es decir, el estado podrá celebrar Convenios de Coordinación en cualquiera de los elementos de la hacienda, con todos sus municipios o con cada uno de éstos, dependiendo de las características tanto del convenio como de los mismos Ayuntamientos. Así mismo, los municipios podrán celebrar dichos convenios, ya sea en lo individual o en conjunto con varios municipios colindantes.



En esta ley, existen dos grandes apartados, el de Coordinación y el de Colaboración Administrativa, los cuales a su vez se subdividen en ingresos, gasto, patrimonio y deuda, donde, como ya mencionamos se establecen las bases generales, conforme a las cuales podrán celebrar convenios el estado con los municipios o de estos entre sí, en cada uno de los elementos de la hacienda, estableciéndose como otra característica de esta ley que en un mismo convenio podrán suscribirse varias materias a coordinarse (sin que tenga que haber un convenio por cada uno de los elementos).

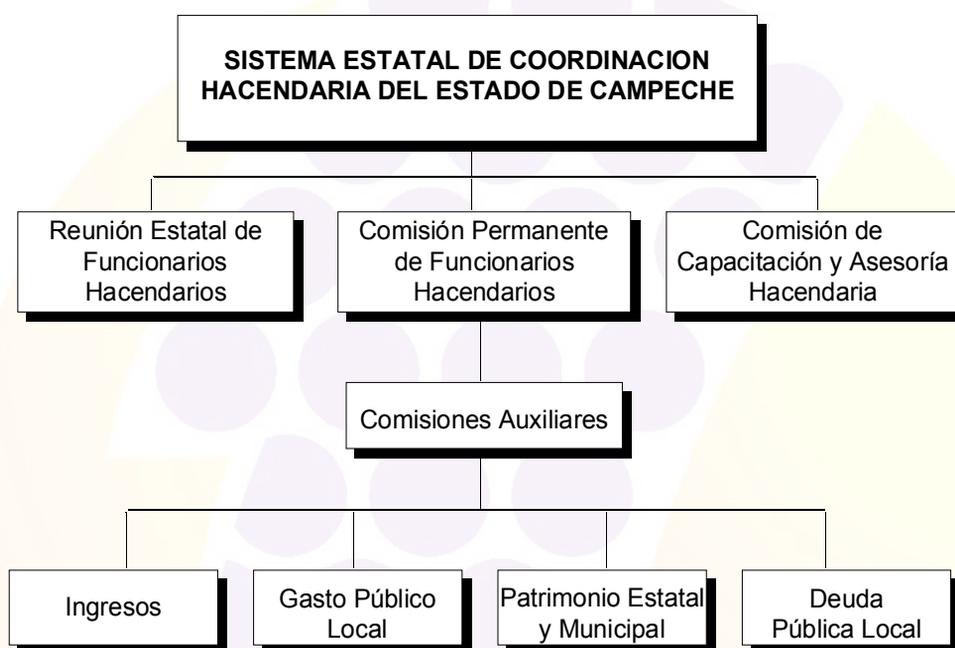
Lo anterior se debe en gran medida a que en esta ley no se optó por que fuera una coordinación por adhesión, como sucede a nivel federal, sino que más bien es una coordinación que se basa en los propios convenios, debido a que en esta etapa de la coordinación hacendaria no es posible establecer en la propia ley, todas las actividades o acciones de los municipios y del propio estado a coordinarse.

A continuación, encontramos un cuadro de las acciones en las que el estado y los municipios pueden celebrar convenios de coordinación y colaboración administrativa en cada uno de los elementos de la Hacienda Pública Local.

**CONVENIOS DE COORDINACION Y COLABORACION
ADMINISTRATIVA EN MATERIA HACENDARIA DE LA LEY
DE COORDINACION HACENDARIA DEL ESTADO DE CAMPECHE.**

ELEMENTOS DE LA HACIENDA	CONVENIOS DE COORDINACION	CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA
Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • En todas las contribuciones vigentes en sus respectivas legislaciones fiscales (art. 40) 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de Contribuyentes, • Recaudación, notificación y cobranza, • Informática, • Asistencia al contribuyente, • Consultas y autorizaciones, • Comprobación de cumplimiento de las disposiciones fiscales, • Determinación de impuestos y de sus accesorios, • Imposición y condonación de multas, • Recursos administrativos, • Intervención en juicios y • Otras materias. (art. 77)
Gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación, Programación, Presupuestación, ejecución, control y evaluación de los recursos que se destinan al ejercicio de la función pública en los ámbitos estatal y municipal (art. 43). • Acciones, atención y ejecución de programas, aplicación de recursos, realización de obras y proyectos, su control físico y financiero, el intercambio de información necesaria (art. 50). • En la prestación del Servicio de Seguridad Pública (art. 80). 	<ul style="list-style-type: none"> • En materia de administración del gasto público, que comprenderán las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación. (art. 78)
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> • En los bienes destinados a un servicio público, que presten en conjunto (art. 58). 	<ul style="list-style-type: none"> • Para que cualquiera de las partes pueda utilizar los bienes patrimoniales de la otra parte, principalmente cuando exista la coordinación en la prestación de servicios públicos (art. 82). • Para que el Estado asesore a los municipios en la conservación y recuperación del patrimonio municipal, así como en la intervención en juicios administrativos (art. 83).
Deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Para llevar a cabo las funciones de financiamiento (art. 60). 	<ul style="list-style-type: none"> • En la elaboración del "Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado y sus Municipios" (art. 88).

Uno de los objetivos primordiales de esta ley es el de crear el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria, el cual se conforma de tres órganos, siendo estos la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, la cual tiene a su cargo cuatro comisiones auxiliares (de ingresos, de gasto público local, de patrimonio estatal y municipal y de deuda pública) y la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.



La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios está integrada por el Gobernador, los Presidentes Municipales, el Secretario de Finanzas y Administración del Estado, los Tesoreros de cada uno de los Ayuntamientos, el subsecretario de Ingresos, el subsecretario de Administración y el Tesorero (estos tres últimos funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Administración).

Sus principales atribuciones son:

- I Fijar las reglas y políticas de la Coordinación Hacendaria en el Estado,
- II Integrar la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado y las Comisiones Auxiliares.
- III Proponer proyectos de reformas, adiciones, derogaciones o abrogaciones a la legislación hacendaria local, para que se sometan a la consideración de la Legislatura Local.
- IV Proponer modificaciones a los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales.
- V Emitir las bases para que el Estado y los Ayuntamientos cumplan con las obligaciones que se encuentra en la misma ley de Coordinación Hacendaria.
- VI Otras.

La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado está integrada por el Secretario de Finanzas y Administración del Estado, los Tesoreros de los Ayuntamientos de cada uno de los municipios y el subsecretario de Ingresos, de Administración y el Tesorero de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado.

Las principales atribuciones de la Comisión Permanente son:

- I Proponer a la Reunión Estatal, las políticas y reglas de la Coordinación Hacendaria del Estado.
- II Opinar sobre la pertinencia de que el estado y los municipios afecten sus participaciones federales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones crediticias que adquieran y recomendar se gestione la correspondiente autorización de la Legislatura.

- III Vigilar el Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios, así como del Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado y los Municipios.
- IV Recibir las inconformidades que presenten el Estado o los municipios, así como darles trámite de conformidad con la propia ley.
- V Otras.

La Comisión Permanente, para el cumplimiento de sus atribuciones cuenta con cuatro comisiones auxiliares, denominadas de Ingresos, Gasto Público Local, Patrimonio Estatal y Municipal y Deuda Pública Local.

Estas comisiones estarán integradas por el Secretario de Finanzas y Administración del Estado, cuatro tesoreros municipales (nombrados por la Reunión Estatal) y la Comisión de Ingresos por el Subsecretario de Ingresos, las Comisiones de Gasto y Deuda por el Tesorero de la Secretaría y la de Patrimonio por el Subsecretario de Administración.

Las comisiones auxiliares tendrán atribuciones en cada una de las materias específicas, para la cual fueron integradas. A continuación tenemos un cuadro con las atribuciones más importantes de cada una de dichas comisiones.

ATRIBUCIONES PRINCIPALES DE LAS COMISIONES AUXILIARES PREVISTAS EN LA LEY DE COORDINACION HACENDARIA DEL ESTADO DE CAMPECHE

DE INGRESOS	DE GASTO PUBLICO LOCAL	DE PATRIMONIO ESTATAL Y MUNICIPAL	DE DEUDA PUBLICA LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> Proponer a la Comisión Permanente las reglas y políticas de la coordinación tributaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Proponer a la Comisión Permanente las reglas y políticas de la coordinación en gasto público. 	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar que los convenios de coordinación y colaboración administrativa, se sujeten a las normas establecidas en la ley y que se cumpla con los compromisos que en ellos se establezcan. 	<ul style="list-style-type: none"> Proponer a la Comisión Permanente las reglas para que el estado y los municipios elaboren sus programas de financiamiento.
<ul style="list-style-type: none"> Vigilar que los convenios de coordinación y colaboración administrativa, se sujeten a las normas establecidas en la ley y que se cumpla con los compromisos que en ellos se establezcan. 	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar el cumplimiento del aspecto financiero de los convenios de coordinación y colaboración administrativa que celebren los distintos niveles de gobierno, así como que estos se sujeten a las normas establecidas en la ley u otros ordenamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> Proponer a la Comisión Permanente la emisión de criterios normativos, con base en el análisis y estudio de la legislación relacionada con el patrimonio, que faciliten la mejor aplicación de las leyes y de los mismos convenios 	<ul style="list-style-type: none"> Proponer alternativas y efectuar el apoyo técnico para la reestructuración de empréstitos del estado y municipios.
<ul style="list-style-type: none"> Elaborar anteproyectos de reformas, adiciones, derogaciones o abrogaciones de las leyes de Hacienda, leyes de ingresos y de la demás legislación fiscal local. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover que las aportaciones que correspondan al estado y los municipios, para la operación de los convenios atiendan para su fijación a indicadores específicos como la población, la superficie ocupada en el territorio, el esfuerzo recaudatorio, la eficiencia administrativa, el costo beneficio y los índices de la actividad económica, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Proponer las reglas y normas de la integración y control del Registro Estatal del Patrimonio del Estado y de los Municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar que los convenios de coordinación y colaboración administrativa, se sujeten a las normas establecidas en la ley y que se cumpla con los compromisos que en ellos se establezcan.
<ul style="list-style-type: none"> Conocer de las inconformidades que en materia de ingresos interpongan los municipios o el estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocer de las inconformidades que en materia de gasto interpongan los municipios o el estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocer de las inconformidades que en materia de patrimonio interpongan los municipios o el estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocer de las inconformidades que en materia de deuda interpongan los municipios o el estado.
<ul style="list-style-type: none"> Otras. 	<ul style="list-style-type: none"> Otras. 	<ul style="list-style-type: none"> Otras. 	<ul style="list-style-type: none"> Otras.

La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado, se establece como un órgano de consulta y análisis técnico en materia hacendaria, encargado de apoyar a los municipios y al estado, estando integrado por un coordinador y por el personal capacitado para el cumplimiento de sus atribuciones.

Las funciones de la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaría son las siguientes:

- I Realizar en forma permanente el análisis y estudio de la normatividad estatal y municipal relativa a sus respectivas haciendas.
- II Promover el desarrollo y fortalecimiento técnico en materia hacendaria local;
- III Capacitar funcionarios estatales y municipales en cualquiera de las materias de la hacienda pública.
- IV Apoyar a las Comisiones Auxiliares en sus funciones, cuando así lo requieran.
- V Realizar todas las funciones que se desprendan de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, así como de los acuerdos que se tomen en la Reunión Estatal y en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado de Campeche.

En resumen, podemos decir que así es como se integra la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche, siendo el primer estado y por lo tanto la primer ley, que además de regular la materia fiscal, regula el gasto, patrimonio y deuda en su parte coordinable con sus municipios, permitiéndoles a éstos tener una participación activa en la hacienda concurrente con la propia entidad y con los otros municipios.

4.3.2.- Ley para el Nuevo Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

El 28 de enero de 1998, se publicó en el periódico oficial del Estado de Puebla la “LEY PARA EL NUEVO FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA” teniendo vigencia al día siguiente de su publicación (29 de enero de 1998).

En las consideraciones que contiene esta ley, establece, que esta misma tiene como propósito hacer realidad el espíritu de la Ley de Coordinación Fiscal, principalmente en lo que se refiere al por entonces recién creado Fondo de Infraestructura Social Municipal, ya que con esto se logrará tener municipios más fuertes y por lo tanto el Estado también será más fuerte.

En estas mismas consideraciones se establece que la Ley tiene los siguientes objetivos:

“Primero: Proteger los programas sociales en rubros tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, letrinas, electrificación rural, infraestructura básica en educación y salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Segundo: Asegurar que los recursos que regula esta Ley, sean aplicados en programas de amplia participación social.

Tercero: Garantizar que ningún municipio reciba menos recursos que en el año fiscal inmediato anterior.

Cuarto: Mantener y asegurar la ejecución de las obras públicas incluidas en los programas de desarrollo en todo el estado.

Quinto: Aumentar los recursos destinados a la seguridad pública en todos los municipios del estado.

Sexto: *Aplicar estos recursos para combatir la marginación urbana y rural.*

Séptimo: *Asegurar que el destino de los recursos establecidos en esta Ley sea transparente”.*

También podemos encontrar en las consideraciones que la Ley para el Nuevo Federalismo Hacendario sienta las bases para que el estado ejerza sus facultades para atender las necesidades de su población y da el marco jurídico que regula las bases en que los ayuntamientos fundamentarán la recepción, manejo y comprobación de los ingresos estatales del ramo 33, destinados a los municipios, definiendo los instrumentos para lograr el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales y la distribución equitativa de los recursos públicos que permita a los municipios que presentan mayor rezago social superar en el menor tiempo posible las carencias que los afectan, logrando entonces una “auténtica justicia social”.

En relación a estas consideraciones, encontramos que la Ley denomina a su título tercero “*Del Fortalecimiento y la Equidad Municipal*”, en el cual se establece que el estado deberá impulsar programas de fortalecimiento de los municipios para hacer vigente su función como instancia de gobierno vinculada directamente a las necesidades cotidianas de la población; ampliar los causes para que las comunidades participen activamente en los programas prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente; fomentar bajo principios de justicia social y equidad las capacidades y oportunidades para que en coordinación con el Estado, los Ayuntamientos eleven la cobertura y calidad de los servicios indispensables para el desarrollo social de su comunidad y promover la integración y homogeneidad entre las regiones, acelerando el desarrollo de las que tienen menor crecimiento.

Al igual que en la ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche, en esta Ley, se les otorga mayores facultades a los municipios, aún cuando en su artículo 6to. se establece que

aquéllos municipios que no cuenten con la capacidad o infraestructura administrativa para cumplir con las disposiciones de la misma ley, podrán celebrar convenios con el Estado, para que este último se haga cargo de la ejecución de las acciones que se derivan de la misma; de cualquier forma la Ley tiene por objeto, según su artículo 4to.:

- I. Normar y definir, conforme a las atribuciones constitucionales del H. Congreso del Estado, las bases de operación de carácter general y específico, a que habrán de sujetarse los recursos fiscales que se ejercerán en el Estado, a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año correspondiente, así como en otros ordenamientos, a través de los que se deriven programas de descentralización del gasto.*
- II. Ejercer las facultades constitucionales del H. Congreso del Estado para consolidar un federalismo hacendario garante de la soberanía estatal; respetuoso de la autonomía de los municipios; y para que, con justicia y equidad, se asignen recursos fiscales considerando los rezagos sociales y las disparidades regionales del Estado.*
- III. Consolidar el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria con los municipios y las relaciones de éstos entre sí para establecer las bases de la coordinación de las funciones de ingreso, gasto, patrimonio y deuda, así como las de colaboración administrativa en materia hacendaria entre estos ámbitos de gobierno.*
- IV. Procurar, con respeto a los órdenes de gobierno y sus competencias, la coordinación en materia de gasto, para garantizar que la presupuestación, ejercicio, control y evaluación de los recursos se realice con base en criterios de oportunidad, equidad y eficiencia.*

- V. *Establecer los mecanismos que en materia de deuda pública deben realizar de manera coordinada el Estado y los Municipios, para la contratación, reestructuración y pago de la deuda directa y contingente, se realice con base en programas y lineamientos debidamente concertados entre ambos niveles de gobierno.*
- VI. *Definir las bases para ejercer el control coordinado de los patrimonios estatal y municipal; y regular las acciones que en materia de deuda deban realizar el estado, los ayuntamientos y sus organismos públicos descentralizados.*
- VII. *Constituir los órganos en materia hacendaria para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, así como de los convenios de coordinación y de colaboración que se celebren.*
- VIII. *Propiciar una mayor coordinación entre el estado y los municipios en la administración de los ingresos que les corresponda para armonizar los procesos de recaudación, vigilancia, control y evaluación de los ingresos y del gasto, y*
- IX. *Promover la participación social en los ámbitos estatal y municipal para la toma de decisiones en la orientación, definición y jerarquización de los programas y proyectos públicos, de acuerdo a las normas establecidas en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla."*



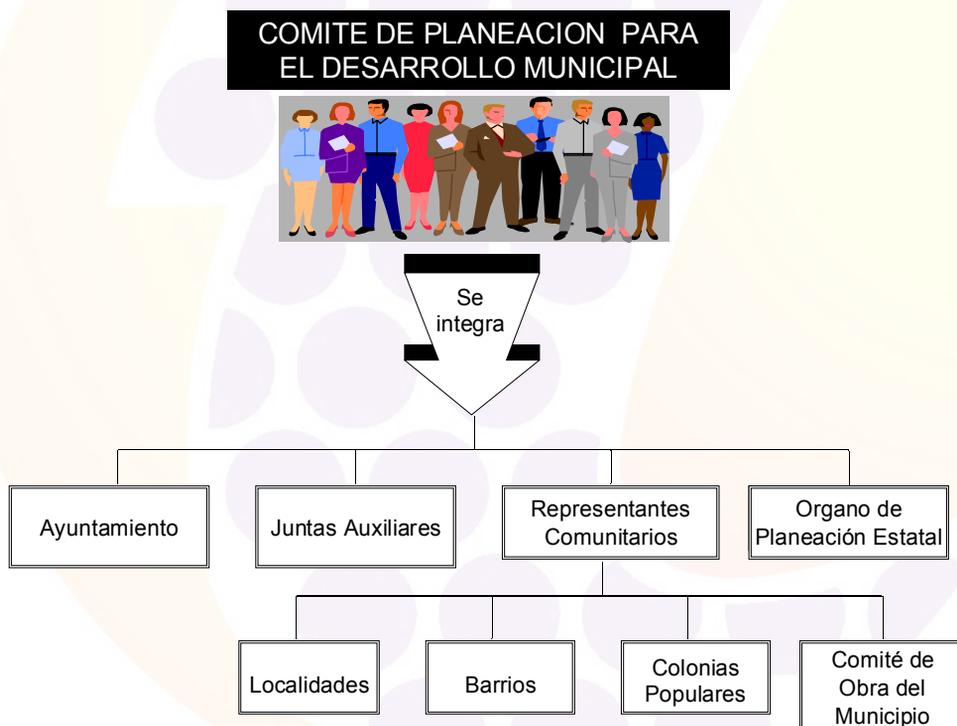
Con estos objetivos nos podemos dar cuenta, que la coordinación no sólo es en materia fiscal, como en la mayoría de los estados, sino que efectivamente se plantea una coordinación hacendaria, ya que incluye además de los ingresos, el gasto, el patrimonio y la deuda, como podemos observar respectivamente, en los capítulos II, IV y V del Título cuarto de la misma ley.

Esta ley, faculta al estado y a los municipios para que realicen convenios de coordinación entre sí, y también de municipio con municipio, estableciendo como única limitante, que si la duración de los convenios a realizarse sea de un plazo mayor que el del periodo de administración de los Ayuntamientos, requerirán la aprobación del Congreso del Estado.

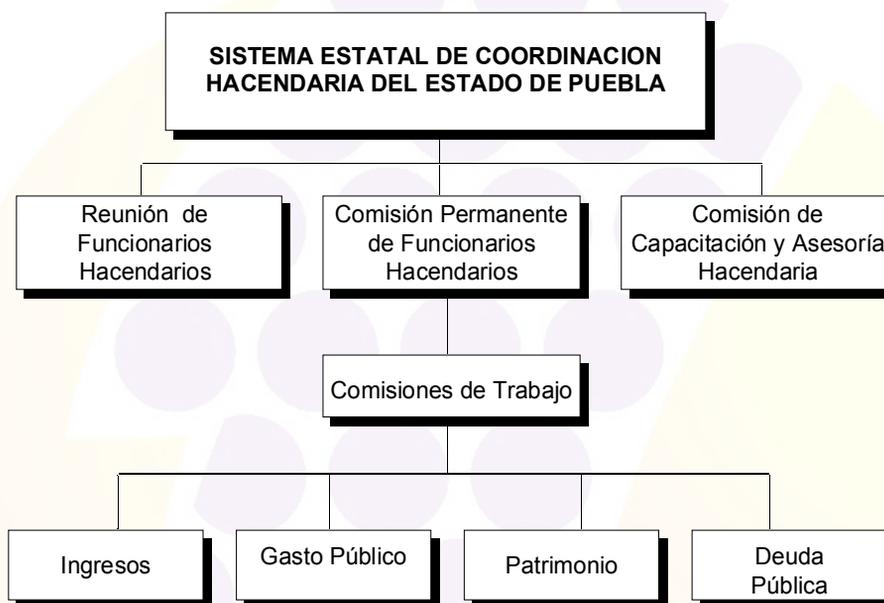
En el artículo décimo segundo, se establece que *"la coordinación entre estado y municipios tendrá como propósito princi-*

pal, estimular el desarrollo equilibrado e integral de las comunidades, con base en una amplia participación social”, motivo por el cual en cada uno de los municipios se crean instancias de participación social encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizarse para atender las demandas de la población, obviamente en congruencia con los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo; denominándose dichas instancias como “**Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal**”.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal estará integrado, por el Ayuntamiento, por el total de las juntas auxiliares, por los representantes comunitarios de localidades, barrios, colonias populares y de los comités de obra del municipio y por los representantes del Organo de Planeación Estatal.



Además del Comité de Planeación de Desarrollo Municipal, tanto el Ejecutivo del Estado como los Ayuntamientos de los Municipios participarán, a través de los órganos que se crean en la propia Ley, siendo la Reunión de Funcionarios Hacendarios, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, (la cual contará con la comisiones de trabajo de Ingresos, Gasto Público, Patrimonio y Deuda Pública) y la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado de Puebla.



El funcionamiento, integración y mecanismo de trabajo de los órganos de coordinación, estarán normados en los lineamientos que se aprueben en la propia Reunión de Funcionarios del Estado.

- En materia de ingresos, esta ley, sólo se refiere a la coordinación federal, es decir que sólo regula aquélla que tiene el Estado con la Federación, sin mencionar o establecer bases para la existencia de una coordinación entre el primero y sus municipios, estableciéndose en el capítulo de la coordina-

ción en ingresos que existen dos fondos participables al municipio, siendo:

- a) El Fondo de Desarrollo Municipal, integrado por el 20% de las participaciones que recibe el Estado por el Fondo General de Participaciones, así como de la recaudación de los Impuestos Sobre Tenencia y Uso de Vehículos; por el de Automóviles Nuevos y por el Especial sobre Producción y Servicios, aplicado a la cerveza y bebidas alcohólicas y tabacos labrados, el cual se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y a criterios de equidad y marginación (art. 35 fracción I).
- b) El Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal, integrado por el 100% del Fondo de Fomento Municipal, distribuyéndose, el 50% en proporción directa al número de habitantes de cada municipio y el otro 50% tomando en cuenta los elementos de garantía, equidad y marginación, a través de una fórmula establecida en la misma Ley (art. 38).

En relación con las participaciones, en esta ley se establece que los ayuntamientos podrán coordinarse con sus juntas auxiliares con el fin de que coadyuven en las funciones que realizan en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión y por lo tanto estas recibirán de los propios ayuntamientos un 5% de los recursos provenientes de las participaciones cuando el municipio cuente con 5 juntas auxiliares o menos, el 10% de dichos recursos cuando sean hasta 10 juntas auxiliares y el 15% cuando sean más de 11.

- En materia de Gasto público, esta ley establece que el Estado y los municipios podrán coordinarse con el objeto de realizar programas que busquen satisfacer las necesidades colectivas, mediante la realización de obras y prestación de servicios públicos.

- En materia de patrimonio se establece que podrán realizar convenios de coordinación, el Estado con los municipios y entre estos mismos, principalmente en relación con los bienes destinados a un servicio público que presten en conjunto y cuando existan convenios de coordinación o colaboración administrativa en materia de dicho servicio.
- En materia de deuda, el estado y los municipios podrán coordinarse para llevar a cabo las funciones de financiamiento, debiendo realizar en forma conjunta, la elaboración del Programa de Financiamiento Anual para los municipios; establecer los mecanismos que faciliten el otorgamiento de garantías para la contratación de créditos; la celebración de convenios que regulen la operación del mecanismo establecido para el pago de las obligaciones contraídas; establecer las bases para garantizar los financiamientos autorizados; emitir lineamientos para concertar la forma de presentación de la información económica y financiera de los municipios y realizar reestructuraciones de la deuda estatal y municipal.

En el análisis de las leyes de coordinación mencionábamos, que ninguno de las entidades había realizado reformas a su ley, con relación a los Fondos de Participación que se habían incrementado en la Ley de Coordinación Fiscal Federal en su capítulo V, a partir de 1998, sin embargo la Ley de Puebla en su Título Quinto, establece precisamente la regulación de estos Fondos de Aportaciones Federales, fijándose su integración y la forma y tiempos de pago que se establecen en dicho título.

4.3.3.- Reglamento de Coordinación Hacendaria del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa.

Al parecer, sólo hay un Reglamento de Coordinación Hacendaria para el Municipio, el cual fue expedido y publicado el 21 de agosto de 1996, por el Ayuntamiento de Culiacán en el Estado de Sinaloa, siendo expedido por el propio Cabildo de Culiacán, en base a la facultad que la propia Constitución le otorga de expedir reglamentos autónomos.

Sin embargo, dicho Reglamento, no es en sí un reglamento de la coordinación hacendaria como tal, es decir, éste sólo reglamenta la integración y distribución de recursos municipales, hacia las sindicaturas y la alcaldía central, estableciéndose en su artículo primero que su objeto es el de regular:

"...las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la distribución equitativa y proporcional de los recursos financieros de la hacienda pública del municipio a las sindicaturas y alcaldía central, de acuerdo a sus características geográficas, demográficas, económicas y de producción;

- II.- las facultades y obligaciones de las sindicaturas en el ejercicio del presupuesto designado por el H. Ayuntamiento; y*
- III.- Las bases que permitan promover y garantizar que las sindicaturas regulen sistemática y responsablemente el ejercicio de su función administrativa".*

De lo que podemos observar de la disposición anterior, es que deducimos que este Reglamento, más bien podría denominarse como "Criterios de Distribución de Recursos Municipales a sus Sindicaturas y Alcaldía Central", sin embargo lo de menos es la denominación, sino que efectivamente éste reglamento no determina ninguna coordinación entre Estado y municipios o de estos entre sí, como se ha concebido en este trabajo, sino que, más bien, determina la asignación de recursos al interior del Ayuntamiento

Capítulo Quinto

INTEGRACION DE UNA LEY DE COORDINACION HACENDARIA LOCAL.

Este documento, como su nombre lo indica, intenta establecer algunas bases mínimas para la elaboración de una Ley de Coordinación Hacendaria, las cuales deberán ser enriquecidas con las particularidades de cada una de las entidades federativas y a su vez de los municipios, es decir, que dichas bases deberán adaptarse a las necesidades y características de cada entidad, tanto en lo político, como en lo jurídico, social, económico, étnico, etc.

Antes de iniciar propiamente con la integración de la ley, cada una de las entidades deberá revisar su normatividad vigente, con el fin de encontrar el fundamento más idóneo, para legislar en materia de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios.

Este capítulo quinto cuenta con 2 apartados; en el primer punto se presentan algunos comentarios de cuál pudiera ser el contenido en forma general de una Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio; mientras que en el segundo punto, se dan algunos ejemplos de cómo podría quedar integrada la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipios.

5.1. COMENTARIOS RELATIVOS A LA FORMULACION DE UNA LEY DE COORDINACION HACENDARIA LOCAL.

Para dar un mayor orden en este apartado, intentaremos determinar, desde un inicio, una estructura capitular en cuanto a la formulación de la Ley de Coordinación Hacendaria Local, con el fin de que los comentarios que se hagan en este apartado, coincidan con las disposiciones que se señalen en el siguiente punto de este capítulo.

La estructura capitular de una Ley de Coordinación Hacendaria del Estado con sus municipios, que se propone, es la siguiente:

- TITULO PRIMERO: DISPOSICIONES GENERALES.
- TITULO SEGUNDO: DEL SISTEMA DE COORDINACION HACENDARIA DEL ESTADO.
Capítulo I.- Coordinación en Ingresos.
Capítulo II.- Coordinación en Gasto Público.
Capítulo III.- Coordinación en Patrimonio.
Capítulo IV.- Coordinación en Deuda Pública.
- TITULO TERCERO: DE LOS INGRESOS FEDERALES QUE CORRESPONDEN A LOS MUNICIPIOS.
Capítulo I.- Participaciones Federales.
Capítulo II.- Fondos de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento Municipal.
- TITULO CUARTO: DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO.
Capítulo I.- En Ingresos.
Capítulo II.- En Gasto Público.
Capítulo III.- En Patrimonio.
Capítulo IV.- En Deuda Pública.
- TITULO QUINTO: DEL EQUILIBRIO FINANCIERO

TITULO SEXTO:	DE LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION HACENDARIA.
Capítulo I.-	Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.
Capítulo II.-	Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.
Capítulo III.-	Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.

TITULO SEPTIMO: DE LA VIGILANCIA DEL SISTEMA DE COORDINACION HACENDARIA DEL ESTADO.

En el título primero denominado de las disposiciones generales, pudiera encontrarse:

- El objetivo de la ley,
- La aclaración de términos,
- Aspectos generales de la coordinación hacendaria (como puede ser la creación de un Sistema Estatal relativo a dicha coordinación),
- El ámbito de la Ley (Estatal-Municipal),
- El reconocimiento de la existencia de la Coordinación Fiscal Federal y sus compromisos y
- Cualquier otra norma que sea de carácter general para todas las disposiciones que se encuentren en la ley, como por ejemplo la obligación de los estados y municipios de someter a la aprobación de la Legislatura Estatal, la celebración de los convenios, cuando así se establezca en la normatividad local vigente.

En el segundo título relativo al Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado podrán encontrarse las disposiciones relativas en forma específica a la coordinación hacendaria, en la que

se incluirán la coordinación en ingresos, en gasto, patrimonio y deuda locales, como por ejemplo, los elementos generales de la celebración y suscripción de los Convenios de Coordinación en materia hacendaria:

1.- En la Coordinación en Ingresos:

- a) Reconocimiento de las limitaciones derivadas de la Coordinación actual entre el Gobierno Federal y el Estatal.
- b) Participación de los Municipios (en el ámbito local) en los acuerdos que el Estado suscriba con la Federación.
- c) Bases e incentivos que se desprendan de los Convenios de Colaboración Administrativa Federal que afecten a los Municipios (Zona Federal Marítimo-Terrestre, Multas Federales no Fiscales, Mercancía extranjera ilegal en el territorio mexicano y otros ingresos derivados de dichos convenios).
- d) Reglas para la coordinación en materia tributaria local (Estado-Municipio viceversa).

2.- En la Coordinación del Gasto Público.

- a) Recursos Federales con destino específico (ramo 33, puentes de peaje, etc.).
- b) Gasto Descentralizado.
- c) Gasto coordinado Estado-Municipio.
- d) Gasto coordinado entre Municipios.
- e) Gasto coordinado en materia de servicios públicos locales.

3.- En la Coordinación del Patrimonio.

- a) En los bienes afectos a la prestación de servicios públicos.

- b) En la Administración de reservas territoriales.
 - c) En todos aquellos bienes susceptibles de ser afectos a la celebración de convenios de coordinación entre el Estado y los diversos municipios.
- 4.- En la Coordinación de la Deuda Pública.
- a) Programación conjunta de endeudamiento, principalmente en la evaluación de proyectos, el establecimiento de garantías y el análisis financiero.
 - b) Análisis de las condiciones del mercado financiero.
 - c) Apoyo en materia de reestructuración de deuda y saneamiento financiero.

El título tercero, se refiere a los ingresos federales que los municipios perciben, pudiéndose ubicar en este título los porcentajes a distribuirse entre los municipios, los criterios de distribución de las participaciones federales a éstos, tanto del Fondo General de Participaciones, como del Fondo de Fomento Municipal y las restantes participaciones federales, así como las fórmulas de los Fondos de Aportaciones a que se refieren los artículos 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

En este mismo apartado también podrán contenerse las participaciones que surjan de los convenios realizados entre el Estado y los Municipios, pudiendo denominárseles participaciones locales. En síntesis, este capítulo contendría lo relativo a:

- a) Integración de los Fondos Federales, Estatales y Municipales¹ cuando existan participaciones en los distintos niveles de gobierno.

¹ En el caso de que los municipios, a su vez repartan algunas participaciones a sus delegaciones o unidades administrativas con que cuenta.

- b) Fijar los Criterios de Distribución de los Fondos que se hayan integrado en la misma ley.
- c) Establecer las fórmulas para la distribución de los Fondos de Aportaciones a que se refieren los artículos 35 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal en su título V.
- d) La mecánica operativa para la distribución de las participaciones (plazos, forma de entrega, actualizaciones, intereses por pago extemporáneo, etc.).
- e) La distribución de participaciones que los municipios destinen a sus juntas o entidades auxiliares, en caso de que así se decida.

En el título cuarto de la Colaboración Administrativa, podemos encontrar disposiciones relativas a la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa, en cualquiera de los cuatro elementos de la hacienda; todas aquéllas normas generales de la celebración y suscripción de dichos convenios en materia hacendaria:

1.- En Ingresos:

- a) Determinar cuáles gravámenes estatales podrán ser administrados por los Municipios, así como cuáles gravámenes municipales podrán ser administrados por el Estado o por otros municipios.
- b) Funciones operativas y administrativas afectas a una colaboración administrativa.

2.- En Gasto Público:

- a) Celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en materia de gasto, principalmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos, en la homologación de sus presupuestos, etc.

3.- En Patrimonio:

- a) Apoyo del Estado a los Municipios y de éstos entre sí, para la recuperación y conservación de su patrimonio.
- b) Creación de un Registro del Patrimonio del Estado y de los Municipios, para el control patrimonial.

4.- En Deuda Pública:

- a) Creación de un Registro de Obligaciones y Empréstitos Estatales y Municipales.

En el título quinto, relativo al equilibrio financiero, podrán establecerse algunas disposiciones relativas, para que los municipios más pequeños en principio, tengan precisamente un equilibrio económico, en relación con los municipios más grandes, además de establecer algunas disposiciones referentes a algún sistema de transferencias del estado hacia los municipios o de éstos entre sí, para los casos de emergencias, como un desastre natural.

En el sexto título, relativo a los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, deberán establecerse todas aquellas disposiciones relativas a la creación de los distintos órganos (Reunión Estatal, Comisión Permanente y la Comisión de Asesoría de Funcionarios Hacendarios), en relación a su integración, los tiempos y fechas de las reuniones, así como sus facultades y obligaciones; mientras más se establezcan algunos de estos detalles, en la ley, los órganos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado funcionarán mejor y por tanto se lograría un mayor funcionamiento de dicho sistema.

En el último capítulo, referente a la vigilancia del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado se podrá establecer algún procedimiento administrativo a seguir en caso de que alguna de las partes (Estado o Municipios), incurra en violaciones a la Ley o a los Convenios de Coordinación y Colaboración celebrados.

En los párrafos anteriores sólo mencionamos el contenido mínimo indispensable de cada uno de los títulos de la ley, por lo que a continuación intentaremos desarrollar más ampliamente, las disposiciones que se contendrán en la Ley de Coordinación Hacendaria. Por tal motivo, haremos los comentarios en base a cada título, con el fin, como ya lo habíamos mencionado, de que coincida con el segundo apartado de este mismo capítulo.

5.1.1.- Título Primero: Disposiciones Generales.

En principio, en este título se deberá establecer cuál es el objeto de expedir una ley de esta naturaleza, así como lo que se busca con la creación de ésta, es decir, que deberá señalarse que esta ley busca regular las relaciones hacendarias existentes entre el Estado y los Municipios, abarcando por tanto toda la materia hacendaria, (ingresos, gasto, patrimonio y deuda pública). Puede señalarse, además que con esta ley se crea el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, el cual deberá estar integrado por algunos órganos que pueden ser la Reunión Estatal, la Comisión Permanente y la Comisión de Capacitación y Asesoría de Funcionarios Hacendarios, los cuales se encargarán del cumplimiento de los objetivos del propio sistema, de las disposiciones de la ley y de lo que se establezca en los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa que celebren el estado y los Municipios a la luz de la propia legislación.

Uno de los objetivos de la Ley de Coordinación Hacendaria Local, debe ser el regular en forma amplia los cuatro elementos de la Hacienda estatal en lo concurrente con los elementos de la Hacienda Municipal, con los cuales se pretende crear el Sistema de Coordinación Hacendaria.

Pueden establecerse cuáles son los objetivos que el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado pretende alcanzar por cada uno de los elementos en lo específico.

Otro de los objetivos importantes de esta ley, es la determinación de los criterios de distribución de las participaciones fe-

derales, ya sea determinando porcentajes fijos o creando fondos municipales a través de diversas fórmulas para la distribución de las participaciones federales, siendo el establecimiento de fórmulas, de alguna manera lo más equitativo y justo, así como la creación de participaciones estatales en base a la celebración de los convenios a que se refiere la misma ley.

A partir de la adición del título V de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en 1998, uno más de los objetivos de la Ley Estatal deberá ser incluir precisamente las fórmulas, reglas y distribución de los Fondos de Aportaciones a que se refiere dicho título.

En este apartado, se pueden fijar algunas definiciones o abreviaciones con el fin de que a lo largo de la ley no sea necesario repetir constantemente dichos conceptos o los nombres completos de determinadas instituciones o legislaciones.

La disposición anterior, aún cuando pareciera intrascendente, es importante, ya que podrían establecerse todas aquellas abreviaciones que se deseen establecer, con el fin de evitar que la Ley se haga muy repetitiva y a la vez muy extensa, ya que sobre todo algunas denominaciones de los órganos o de algunas dependencias son muy largas, y constantemente habrá que acudir a ellos, como por ejemplo a la propia Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, en virtud de que cada vez que sea necesario mencionarla, se tenga que poner el nombre completo, con el glosario que se establezca en dicha disposición, sólo deberá decirse que es la Ley, si así se definió.

Es decir, que si se establece un artículo en el cual se determinen dichas abreviaciones, no será necesario repetir constantemente las denominaciones. Además, en esta misma disposición, podrán establecerse algunas definiciones con el fin de que no se preste a diversas interpretaciones, como por ejemplo definir a que se refiere esta ley al mencionar «*la hacienda*», estableciéndose que serán «*los ingresos, gasto, patrimonio y deuda*», así cada vez que se señale la hacienda, se sabrá con exactitud, que se refiere a sus elementos ya sean estatales o municipales.

En esta ley se deberá reconocer en forma expresa la existencia de las obligaciones hacendarias del gobierno estatal con el gobierno federal, que se derivan de la legislación federal vigente, en materia hacendaria, de los Convenios de Coordinación, Colaboración Administrativa, Declaratoria de Coordinación en Derechos y otros que el gobierno estatal celebre, así como lo que establece la propia legislación local, la cual no deberá ser contravenida en la ley aludida.

Otra de las reglas generales de la Coordinación Hacendaria puede ser la referente a la celebración de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, principalmente en lo relativo a que sí existe en la legislación vigente la obligación del estado y de los municipios, de someter dichos convenios a la aprobación de la Legislatura Estatal. Generalmente esta norma se encuentra regulada en la Constitución Local, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal y/o en la Ley Orgánica Municipal.

Creemos que es importante que efectivamente, los convenios que se celebren a la luz de la Ley de Coordinación Hacendaria Local sean aprobados por los Congresos Locales, ya que en principio esto les da una mayor validez; además de que una vez aprobados por la Legislatura, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado; otro de los puntos importantes en lo referente a la aprobación de los convenios es en el sentido de que si es necesario realizar reformas a alguna normatividad, el Congreso podrá aprobarlas en ese momento.

También es importante establecer que en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa deberán contenerse todos aquellos aspectos que no estén regulados en la ley, es decir las disposiciones específicas y generales de acuerdo con las bases y contenidos mínimos que establece esta ley.

En este título también podrá señalarse que la Coordinación Hacendaria generará relaciones intergubernamentales no sólo entre el gobierno del estado y de los gobiernos municipales o de éstos con aquél, sino que también regulará las relaciones entre

los distintos gobiernos municipales, ya sea que éstos sean colindantes o de una misma región.

Una vez, previstas en el primer título todas aquellas disposiciones que sean aplicables a la ley, en general, deberemos pasar en forma específica a los títulos y capítulos.

5.1.2.- Título Segundo: Del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado.

Este título, puede comenzar estableciendo cómo se constituirá el propio Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, así como que contará con algunos órganos como apoyo para el fortalecimiento de ambas haciendas, los cuales se integrarán y regularán en el título correspondiente, ya que la parte fundamental de esta ley es precisamente la creación y el funcionamiento de dicho sistema.

Este título podrá dividirse en cuatro capítulos relativos a cada uno de los cuatro elementos de la Hacienda Pública Local.

5.1.2.1.- Capítulo Primero: Coordinación en Ingresos.

En principio en este capítulo deberá reconocerse la existencia de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de Colaboración Administrativa y la Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos; y por tanto la obligación que tienen tanto el Estado como el Municipio de mantener en suspenso los impuestos y derechos que graven las actividades que se fijan en dichos documentos, como por ejemplo, todos aquéllos gravámenes que incidan en el sistema alimentario que se enlista en el Anexo cuarto del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o los derechos que se fijan en el artículo 10-A de la propia Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Es importante que recordemos que esta ley, precisamente por la suscripción de dichos convenios, deberá ajustarse a los acuerdos firmados por los estados y la federación en esta materia.

De igual forma, podría señalarse la posibilidad de que el Estado o los Municipios, impongan a través de su ley, algunos de dichos gravámenes, siempre y cuando el propio Sistema se modifique o que el estado, en base a su conveniencia decida cancelar los convenios suscritos. Este artículo podría encontrarse dentro de los artículos transitorios.

En consecuencia lógica de la Coordinación Fiscal Federal, deberá establecerse que los estados percibirán las participaciones federales, de conformidad con lo que las leyes federales establecen.

Además, como ya mencionábamos, deberá reconocerse la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa entre el Estado y la Federación, pudiéndose mencionar sólo aquellas partes del Convenio y sus anexos, en que los municipios intervienen, por ejemplo:

- El anexo 1 del Convenio de Colaboración Administrativa, relativo a las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza sobre los ingresos federales por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo-Terrestre,
- Las facultades que en materia de Multas Federales no Fiscales tengan los municipios, como son la recaudación y cobranza, notificación, determinación de accesorios, devolución de las cantidades pagadas indebidamente y concesión de autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas y sus accesorios, como se establece en la cláusula décima del propio convenio.
- Así como todas aquellas disposiciones y anexos en los que se les otorguen facultades o funciones a los Ayuntamientos del Estado, obviamente de conformidad con los términos de la normatividad federal aplicable, y fijándose las percepciones por incentivos que se establecen en el propio convenio y en

los anexos respectivos del Convenio de Colaboración Administrativa suscritos entre los Gobiernos Federal y Estatal.

En esta ley, se puede establecer, que con el fin de lograr un mayor fortalecimiento municipal, los Ayuntamientos participen localmente en la celebración de los Convenios de Colaboración Administrativa o en sus anexos entre los gobiernos federal y estatal; es decir, que los Municipios celebren convenios con el Estado, a través de los órganos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado en los cuales acepten que algunas de las funciones federales les sean transferidas a la entidad, ésta en forma directa le ceda a los Ayuntamientos, dichas funciones, obviamente cuando puedan ser trasladadas al municipio; o de igual manera celebrar convenios en los que el ayuntamiento no las acepte por razones operativas, y que en dicho convenio se establezca el momento o las características que el Municipio deberá tener para que finalmente el municipio realice las funciones federales, que puedan serles transferidas.

Otra disposición importante en función de fortalecer la hacienda local podría ser el establecimiento de la obligación o facultad del estado para solicitar el consenso de sus municipios, para comprometer, con la federación, los ingresos propios municipales vigentes.

El consenso a que nos referimos en el párrafo anterior, podría darse en el seno del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado, estableciéndose en la misma ley, en la parte de las atribuciones de dicha comisión no sólo ésta, sino cuál será el mecanismo de la aprobación o desaprobación; es decir, que se fijará si dicho consenso será con la aceptación de la mayoría o con las dos terceras partes de los integrantes de la propia Comisión Permanente.

Siguiendo la misma tendencia, también podría establecerse la facultad o más bien el derecho de los municipios de participar en forma directa en las relaciones del estado y la federación que

se deriven del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el fin de modificarlas o suspenderlas; claro está siempre que así se establezca en la Ley de Coordinación y a través de los órganos que en esta misma se formen.

Podrá existir, en este punto, otra disposición en la que se establezca la capacidad de los municipios para celebrar Convenios de Coordinación en cada una de sus contribuciones locales vigentes, con el estado; por lo que, en base a dicho Convenio, cualquiera de las partes podrá suspender algunas o todas sus contribuciones, para que la otra parte la administre y le entregue a la parte pasiva una participación, la cual deberá encontrarse establecida en el convenio respectivo.

En este capítulo, deberán especificarse en forma concreta, cuáles serán las formalidades de los Convenios de Coordinación en materia de ingresos, como pueden ser:

- a) Las partes que celebran el Convenio de Coordinación, especificándose principalmente cuando éstos se hayan celebrado en forma individual, por cada Municipio, o entre los distintos Municipios.
- b) El o los ingresos a coordinarse.
- c) Cuál de las partes será la que realizará la recaudación y todas las actividades inherentes a la administración del ingreso y cuál lo dejará en suspenso.
- d) Los porcentajes de distribución de las participaciones respectivas, en los casos en que no se quieran adecuar a las disposiciones de la legislación en materia de coordinación hacendaria.
- e) Las facultades y obligaciones de cada una de las partes, con respecto a dicho convenio.

5.1.2.2.- *Capítulo Segundo: De la Coordinación en Gasto Público.*

Las disposiciones que se contengan en este capítulo intentarán sentar las bases generales que las Administraciones Públicas Estatal y Municipales, deberán observar en el aspecto financiero, pudiendo establecerse lo que comprende el proceso administrativo del gasto público, tanto en materia sustantiva como en la financiera, con el fin de determinar en forma específica la materia a coordinarse; estableciéndose que dicho proceso comprende las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de los recursos que se destinan al ejercicio de la función pública entre los ámbitos estatal y municipal.

En este capítulo de la Ley de Coordinación Hacendaria Local, deberá mencionarse que en las acciones y objetivos concurrentes entre los distintos niveles de gobierno podrán celebrar Convenios de Coordinación.

Esta concurrencia en materia de gasto puede derivarse de que los gobiernos estatal y municipales ejerzan recursos que el Gobierno Federal les transfiera por cualquier medio, para un fin específico, o que de igual forma la transferencia de recursos sea del gobierno del estado hacia los municipios, o de éstos hacia el estado para ser ejercidos a un fin específico, o en la colaboración administrativa en algunas de sus respectivas atribuciones o responsabilidades; el recibir y realizar funciones y recursos que el gobierno federal descentralice hacia los gobiernos estatal y municipal, o bien los que el gobierno estatal descentralice hacia los municipios; el conjuntar recursos entre municipios colindantes de una misma región para la realización de programas de beneficio mutuo o de desarrollo regional; y el convenir, un nivel de gobierno, la prestación total o parcial de servicios públicos que sean competencia de otro.

Es importante, que en este capítulo se establezca que tanto los aspectos administrativos sustantivos como los financieros deberán regirse por las prevenciones convenidas y por los demás instrumentos, que se deriven de dicha coordinación.

Al igual que en el capítulo de ingresos, en éste deberá reconocerse la facultad que tiene el Ejecutivo Estatal de celebrar convenios con el Ejecutivo Federal para la descentralización de funciones y recursos que favorezcan su desarrollo, así como el de los Ayuntamientos.

Como sabemos, en estos convenios federales el gobierno del estado se compromete a asumir diversas funciones para cuya aplicación necesita del gasto público, estableciéndose de igual forma, las atribuciones, recursos, tareas y responsabilidades que se transfieren; fijándose en este mismo convenio si algunas de las actividades mencionadas se transferirán a los gobiernos municipales. Sin embargo, en la Ley de Coordinación Hacendaria Local deberá establecerse, al igual que en materia de ingresos, que para que esto último se dé, deberán haberse celebrado convenios previos con los Presidentes Municipales, para la descentralización de funciones y recursos que favorezcan el desarrollo municipal, en los cuales se establecerán las atribuciones, recursos, tareas y responsabilidades que se les transfieran.

Es sustancial que en los Convenios de Coordinación en materia de gasto público local que impliquen transferencia de recursos, se pormenoricen:

- 1.- Cuando son recursos materiales:
 - a) Los recursos materiales y sus características.
 - b) Especificar el régimen al cual quedarán sujetos.
 - c) Las normas y criterios que en su caso resulten aplicables.
- 2.- Tratándose de recursos humanos:
 - a) Precisar los mecanismos, formas, plazos y condiciones en que se transfieren.
 - b) Fijarse las fuentes de recursos financieros que cubrirán las responsabilidades jurídicas, laborales y de seguridad social.
 - c) Convenirse expresamente la manera en que serán solventadas y de dónde provendrán los recursos para corregir las diferencias provocadas por los distintos niveles de

salarios que se encuentren vigentes entre el orden de gobierno que recibe los recursos y el que los transfiere.

También deberá establecerse que cuando los recursos federales para la inversión pública cuya aplicación en el territorio del estado, parcial o totalmente corresponda a la decisión de las autoridades locales, éstas se ejercerán de conformidad a los destinos y magnitudes que de común acuerdo determinen los órdenes de gobierno estatal y municipales, pudiéndose tomar dichas decisiones en el seno del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, por medio de la Comisión de Gasto Público Local, obviamente siempre y cuando así lo permitan las leyes, ya que en el caso de los Fondos de Aportaciones Federales, esto no es posible.

5.1.2.3.- *Capítulo Tercero: De la Coordinación en Patrimonio.*

Pareciera, que en materia de patrimonio, no es posible que exista una coordinación entre estado y municipios, menos si se trata de patrimonios municipales, debido a que los bienes sobre todo los inmuebles, no pueden ser trasladados; sin embargo, en base a que existen convenios de coordinación en la prestación de servicios públicos, también es posible que se coordinen en su patrimonio, existiendo este tipo de convenios.

Con base en lo anterior, podemos decir que los municipios podrán celebrar convenios de coordinación entre sí y con el Estado, sobre su patrimonio, principalmente en los bienes destinados a un servicio público, siempre y cuando ese servicio público esté sujeto a un convenio de coordinación o colaboración entre dichas entidades, pudiéndose coordinar también en cuanto a las reservas territoriales.

Este tipo de convenios de coordinación en materia de patrimonio entre municipios, podrán realizarse principalmente entre los municipios de la zona metropolitana o de municipios colindantes.

En estos convenios de coordinación, deberán establecerse, cuando menos los siguientes datos:

- a) Las partes que intervienen en el Convenio de Coordinación, es decir, el Estado y alguno o varios Municipios o sólo los Municipios colindantes o de la zona metropolitana, en forma individual.
- b) Los datos de los bienes, materia de estos convenios, por los que puedan ser reconocidos, como pueden ser la ubicación del bien, las características de éste, así como el número de inventario que se le tenga designado.
- c) Las facultades y obligaciones de las partes que celebren dichos convenios, sobre los bienes a coordinarse.
- d) Las sanciones e indemnizaciones del caso.

5.1.2.4.- Capítulo Cuarto: De la Coordinación en Deuda Pública.

En este apartado de la Ley de Coordinación Hacendaria deberá establecerse, en principio, que se estará a lo que la demás legislación en forma específica determine para la deuda; mientras que este apartado sólo señalará las funciones o actividades que los municipios puedan realizar en conjunto con el estado o los demás ayuntamientos.

Algunas de las actividades que pueden ser coordinables son: la elaboración del Programa de Financiamiento Anual para el estado y los municipios (PFA), con el cual se maneja la deuda pública local. Este deberá ser presentado ante la Legislatura Local y comprenderá lo siguiente: los montos de endeudamiento necesarios para cubrir los requerimientos del ejercicio fiscal correspondiente, así como los elementos de juicio que lo justifiquen y la mención expresa a las partidas del presupuesto de egresos; destinadas a la realización de pagos de capital e intereses; la revisión y aprobación de la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión sujetos al mismo PFA, y el establecimiento

de los mecanismos que faciliten el otorgamiento de garantías para la contratación de créditos (en los términos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal Federal). Desde luego que hay que recordar que el estado no podrá comprometer las participaciones federales que correspondan a un municipio, sin su consentimiento, para garantizar obligaciones de la propia entidad o de otro u otros ayuntamientos.

En este mismo apartado se podrán emitir lineamientos para concertar la forma de presentación de la información económica y financiera del estado y de los municipios, así como de sus respectivas entidades, con el objeto de realizar y presentar análisis financieros y económicos, los cuales podrán servir para determinar la capacidad de endeudamiento de las entidades públicas.

En esta ley, podrá ratificarse el derecho que tienen tanto el estado como los municipios de afectar en garantía de pago, las participaciones que en ingresos federales les correspondan, ya sea directa o indirectamente (como avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos), siempre y cuando exista el consentimiento de alguno de los órganos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, como sería la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y la autorización de la Legislatura Local, de conformidad a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

De cualquier forma, en este capítulo sólo deberán enumerarse las actividades en las que el estado o los municipios entre sí, podrán celebrar Convenios de Coordinación, debiendo estar de acuerdo a lo que se establece en esta materia en la Ley de Coordinación Fiscal Federal y en la Ley de Deuda Pública de la Entidad.

5.1.3.- Título Tercero: De los Ingresos Federales que corresponden a los Municipios.

En este apartado deberán incluirse todos aquellos criterios y bases para distribuir las participaciones que el estado recibe de los ingresos federales y que tiene la obligación legal de repartir a

sus municipios, de conformidad con el artículo 115 constitucional; así como la concepción y las formas o criterios de distribución de los Fondos de Aportaciones a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal Federal en su Capítulo V, sin que se incluya en ésta los montos a repartirse, ya que eso deberá encontrarse normado en forma específica en un decreto local, de vigencia anual.

5.1.3.1.- *Capítulo Primero: Participaciones Federales.*

Las participaciones federales están reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en principio, debiendo cada uno de los estados, según el propio artículo 115 constitucional, expedir un decreto o ley que establezca los criterios, bases y montos de la distribución de participación a los municipios, siendo la Ley de Coordinación Hacendaria, en caso de que se decida expedirla, la más idónea para establecer dichos criterios.

Ahora bien, las participaciones que en ingresos federales corresponden a los municipios, provienen de las fuentes previstas en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, siendo las siguientes:

- 1.- El 20% (como mínimo) del Fondo General de Participaciones².
- 2.- El 100% de las participaciones recibidas del Fondo de Fomento Municipal.
- 3.- Una cantidad equivalente (como mínimo) a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de las participaciones de la entidad, por concepto de la Reserva de Contingencia³.
- 4.- El 20% (como mínimo) del monto de la recaudación que se obtenga por el Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (excepto aeronaves).

2 Este porcentaje, como pudimos observar en el capítulo anterior, varía en los estados entre el 20% y el 24%, el cual se adiciona con el resarcimiento de las Bases de Tributación Especial y el Fondo por la Coordinación en materia de Derechos

3 Artículo 4º, párrafo cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

- 5.- El 20% (como mínimo) del monto percibido por la entidad por la participación directa en la recaudación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
- 6.- El 20% (como mínimo) del monto percibido por la entidad en la recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, cuando se tenga celebrado el Anexo al Convenio de Colaboración Administrativa, correspondiente.

Los criterios de distribución de las participaciones antes mencionadas, son a juicio y en base a las necesidades de los municipios de cada uno de los estados, debido a la soberanía en sus regímenes interiores, que establece el artículo 40 de nuestra Carta Magna. Pero esto no significa que dichos criterios podrán ser variados por la entidad arbitrariamente, sino que deberán establecerse en una ley o decreto, conforme al artículo 115 del mismo ordenamiento.

Los ingresos que el municipio deba percibir por concepto de las participaciones federales podrán formar uno o varios fondos a repartirse entre los distintos municipios, estableciéndose también los criterios de distribución, los cuales pueden determinarse conforme a algunos de los siguientes conceptos:

- a) En proporción al número de habitantes que tenga cada municipio.
- b) Por la eficiencia recaudatoria, la cual puede medirse por la proporción que represente en cada municipio, la recaudación en el total de contribuciones municipales.
- c) La proporción que represente el crecimiento en la recaudación en los ingresos propios municipales, pudiendo tomarse como base los más representativos como el Impuesto Predial y los Derechos de Agua, por ejemplo; o bien la recaudación de todos los ingresos municipales en el último año, o los dos años inmediatos anteriores para el que se realiza el cálculo, con respecto al crecimiento de todos los municipios.

- d) Tomar en cuenta el nivel de marginalidad o de pobreza extrema de los municipios.

Algunos de los criterios que mencionamos (incisos b y c) alienan de alguna manera la recaudación de los ingresos propios, ya que mientras los ayuntamientos perciban más ingresos por sus contribuciones las participaciones federales que perciban, también aumentarán.

En este capítulo, o en otro denominado «Participaciones Estatales», podrán establecerse, al igual que con las federales, los criterios, bases y montos de distribución de las participaciones estatales que se distribuyan en base a los Convenios de Coordinación que se celebren con fundamento en la propia Ley de Coordinación Hacendaria.

Otro de los puntos que pueden regularse en este capítulo, es la tendencia que en la actualidad existe, de que los municipios repartan algún porcentaje de las participaciones que les corresponden, a las entidades administrativas que éstos mismos han creado (delegaciones, agencias, sindicaturas, etc.).

Sin embargo, debido a que esta es una ley que emana del Congreso Local, no debieran establecerse en ésta los criterios o porcentajes a distribuirse, ya que, si así se hiciera, se estaría violando la libertad que tienen los municipios de administrar su hacienda pública, conforme a lo que el artículo 115 de la Constitución Federal y el propio numeral Constitucional Local establecen; más bien en esta ley sólo se establecerá la obligación de los ayuntamientos de repartir participaciones a dichas entidades administrativas, teniendo éstos la libertad de distribuirlas de conformidad con lo que el propio Cabildo determine.

5.1.3.2.- Capítulo Segundo: Fondos de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios.

Como sabemos, en 1998 se adicionó un Capítulo V en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, en el cual se crearon cinco Fondos de Aportaciones, adicionándose en 1999 otros dos fondos; sin embargo para los municipios sólo aplican el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En este capítulo, podrán establecerse las características de cada uno de los fondos, es decir, como se integran los fondos, cuándo deberá distribuirlos el estado; así como cuáles son las limitantes o restricciones para el uso de estos recursos, ya que hay que recordar que estos fondos tienen un destino específico, de conformidad con los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

5.1.4.- Título Cuarto: De la Colaboración Administrativa entre los Municipios y el Estado

Este título, como su nombre lo indica, deberá versar sobre la colaboración administrativa hacendaria, por lo que al igual que en el título destinado a la coordinación, éste podrá dividirse en cada una de las materias de la hacienda en lo particular; sin embargo, antes de iniciar, podrán establecerse algunas generalidades de los Convenios de Colaboración Administrativa, como por ejemplo, determinar los titulares de las entidades que deberán suscribir los convenios, pudiendo ser por parte del estado, el Secretario de Finanzas (o su equivalente) y por parte de los Ayuntamientos, los Tesoreros Municipales, en materia de ingresos; así como su contenido mínimo.

5.1.4.1.- Capítulo Primero: En Ingresos.

En materia de ingresos, en esta ley puede establecerse que el gobierno del estado podrá celebrar Convenios de Colabora-

ción Administrativa con los municipios, para que uno u otro lleve a cabo la administración de los gravámenes propios, del otro ámbito de gobierno. También podrá establecerse que los municipios celebren Convenios de Colaboración entre sí.

La administración a que nos referimos, puede comprender las siguientes materias:

- a) Registro de contribuyentes;
- b) Recaudación, notificación y cobranza;
- c) Informática;
- d) Asistencia al contribuyente;
- e) Consultas y autorizaciones;
- f) Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- g) Determinación de impuestos y de sus accesorios;
- h) Imposición y condonación de multas;
- i) Intervención y resolución de Recursos Administrativos;
- j) Intervención en juicios; etc.

5.1.4.2.- *Capítulo Segundo: En Gasto Público.*

En materia de gasto público, los Convenios de Colaboración Administrativa pueden comprender las siguientes funciones:

- a) Planeación
- b) Programación
- c) Presupuestación
- d) Ejecución
- e) Control
- f) Evaluación

Los Convenios de Colaboración en materia de gasto, además de estar elaborados con el contenido que al inicio de este título se menciona, deberán especificar los programas o acciones de que se trate, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas, así como la manera en que ambos órdenes de gobierno podrán dar por terminados total o parcialmente di-

chos convenios; también podrá establecerse como un derecho del gobierno que transfiere las facultades a que se refiere este capítulo, la de conservar la fijación de los criterios de interpretación y aplicación de las reglas de Colaboración Administrativa que señalen los propios convenios.

Además de lo anterior, podrá convenirse la aportación de recursos, en los que se apliquen esquemas que se sustenten bajo criterios de homogeneidad y equidad, donde la distribución de cargas financieras obedezca al beneficio que se recibe o a indicadores de asignación específicos.

5.1.4.3.- *Capítulo Tercero: En Patrimonio.*

En materia de patrimonio, podrá establecerse la facultad de los municipios de celebrar Convenios de Colaboración Administrativa, ya sea con el estado y/o con otros municipios, a fin de que cualquiera de dichas entidades puedan utilizar los bienes patrimoniales de la otra instancia, principalmente cuando exista coordinación en la prestación de algún servicio público al que dichos bienes estén afectos. También podrá establecerse la posibilidad de celebrar dichos convenios, para que el Estado o algún municipio con una mayor infraestructura, asesore a los demás municipios en la conservación y recuperación de su patrimonio, así como en la intervención en juicios administrativos, cuando en el litigio intervenga éste.

En dichos convenios, además del contenido mínimo que se establece al principio del título, deberán especificarse los bienes que aporte cada una de las partes y las condiciones en que estos podrán ser utilizados, así como la forma de reemplazarlos en caso de que sean bienes fungibles.

Otro punto de colaboración entre el Estado y los municipios es la creación de un registro patrimonial que tenga como finalidad el control del mismo; cuando se trate de bienes inmuebles este registro deberá tener una comunicación estrecha con el Registro Público de la Propiedad, así como con la Dirección de

Catastro o el Instituto Catastral, según funcionen en los distintos estados.

En el registro del patrimonio estatal y municipal, que se cree en base a la Ley de Coordinación Hacendaria o a los convenios de colaboración administrativa, deberán registrarse todos los bienes inmuebles y muebles que forman parte del patrimonio del estado y de cada uno de los municipios. En éste se determinarán las características de los bienes inmuebles en lo individual, al igual que para los bienes muebles que puedan ser susceptibles de identificación individual, ya sea por modelo, tipo, número de serie o de motor, o cualquier otro dato que permita su individualización; y todos aquéllos que no sean susceptibles de particularizarse, se registrarán en conjunto mencionando principalmente las cantidades en existencia.

El registro del patrimonio estatal y municipal podrá regularse, y crearse en esta ley, (en la cual deberán establecerse las funciones del mismo, con lo que se volverá obligatorio para toda la entidad) o crearse a través de un convenio de colaboración especial, en el cual deberán encontrarse tanto la aceptación del estado, como la de cada uno de los municipios, para que sea obligatorio sólo para aquéllos que celebraron dicho convenio.

5.1.4.4.- Capítulo Cuarto: En Deuda Pública.

Al igual que en materia de patrimonio, en materia de deuda pública y a través de un Convenio de Colaboración Administrativa que se celebre por el Estado y cada uno de los municipios o de conformidad con la Ley de Coordinación Hacendaria, podrá crearse un registro de obligaciones y empréstitos del estado y de los municipios; en el cual puedan inscribirse todas las operaciones de deuda pública en orden cronológico; se registre la afectación de las participaciones que les correspondan al estado y municipios, cuando éstas se otorguen como garantía de pago de las obligaciones de deuda pública; se den de baja las operaciones de deuda que se finiquiten satisfactoriamente conforme

a los términos establecidos en su contratación y recabando para ello la documentación comprobatoria correspondiente; etc.

En esta ley, podrán establecerse algunos requisitos para que la deuda pública ya sea estatal y/o municipal sea registrada.

5.1.5.- Título Quinto: Del Equilibrio Financiero.

Este título deberá tener dos apartados, el primero relativo a la existencia de una reserva que de alguna manera ayude a compensar a aquellos municipios que a pesar de su esfuerzo, no puede alcanzar, en los principios de ésta, las metas de la Coordinación Hacendaria, es decir que con dicha reserva se logrará un equilibrio financiero entre los diversos municipios de un estado, lo cual a futuro logrará que todos éstos alcancen las metas de la propia Coordinación Hacendaria Local.

El otro apartado, puede ser con el fin de prever, en forma legal, que se dé una coordinación entre el Estado y los Municipios o entre estos mismos, en los casos en que surjan emergencias por catástrofes o sucesos naturales por causa de fuerza mayor, los cuales obviamente no se tienen contemplados en los presupuestos de egresos. De tal forma, el Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios a través de las disposiciones de esta ley, para otorgarse transferencias o financiamientos entre sí, cuando sucedan las contingencias anteriores.

5.1.6.- Título Sexto: De los Organismos en materia de Coordinación Hacendaria.

La creación, en esta ley, de los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, es muy importante, ya que a través de éstos, tanto el Ejecutivo del Estado como los Ayuntamientos de cada uno de los municipios de la entidad, podrán participar en dicho sistema. Siguiendo la línea de los Organos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal, o de los órganos de las

leyes de las coordinación fiscales locales, estos órganos podrán ser los siguientes:

1. La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.
3. La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.

5.1.6.1.- Capítulo Primero: Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.

La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, deberá ser el órgano supremo del Sistema de Coordinación Hacendaria Estatal; por lo que podrá estar integrada por funcionarios del estado y de los municipios, especificándose en esta ley, quienes serán dichos integrantes.

En esta ley podrá establecerse la forma en que se determinará quién será el presidente de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, pudiendo establecerse, por ejemplo que en principio sea el Gobernador del Estado o que el presidente sea elegido entre los integrantes de la misma reunión por votación mayoritaria, cada vez que dicha reunión sea instalada.

La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios se reunirá una vez al año, previa convocatoria hecha por la Comisión Permanente, pudiendo, en su caso, haber sesiones extraordinarias cuando así se requiera, las cuales podrán ser convocadas por dos terceras partes de los integrantes de la misma reunión, o por la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios o por aquellos que establezca la misma ley, o en un Reglamento Interno de los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, que se expida para esos efectos.

Los requisitos de las convocatorias, así como el quorum de la propia Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, deberán incluirse en esta misma ley o como ya mencionábamos en un Reglamento Interior de dichos organismos.

La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, podrá tener como atribuciones las siguientes:

- a) Fijar las reglas y las políticas de la Coordinación Hacendaria en el Estado;
- b) Aprobar y expedir el Reglamento Interior de los Organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado (si así se desea);
- c) Realizar la elección del coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios;
- d) Integrar la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria y las Comisiones Auxiliares de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios;
- e) Proponer a la Legislatura del Estado, los proyectos de reformas, adiciones o abrogaciones de la legislación hacendaria local, así como los proyectos de modificaciones a los Criterios de Distribución de las Participaciones Federales;
- f) Emitir las bases para que tanto el Estado como los Ayuntamientos cumplan con las obligaciones que se encuentran en la legislación local relativa a la Coordinación Hacendaria y a los preceptos que en esta ley se establecen;
- g) Aprobar el programa anual de actividades, así como el presupuesto de la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria, así como todas aquellas atribuciones que sean necesarias para una mejor coordinación hacendaria en el Estado y las que se deriven de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa Local.

5.1.6.2.- Capítulo Segundo: Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios es el órgano encargado de llevar a cabo todas las actividades y funciones en la forma específica que la Reunión Estatal le encargue, así como mantener vivos los objetivos y finalidades del propio Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado.

La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios deberá estar integrada por algunos representantes del estado y de la propia Reunión Estatal, así como por representantes municipales y que obviamente formen parte de la misma Reunión, sin que tengan que ser todos los integrantes de ésta, principalmente en los estados que cuentan con un gran número de municipios.

La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios deberá reunirse por lo menos cada tres meses, mediante convocatoria hecha de conformidad con la propia ley o el Reglamento Interno de los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, pudiendo ser convocados por el coordinador de la misma o por una tercera parte de sus integrantes.

Deberá establecerse, la duración del cargo del Coordinador de la Comisión Permanente, el cual podrá ser de un año.

Es importante hacer hincapié que cuando nos referimos al nombramiento de coordinadores y presidentes, nos referimos al cargo y no a la persona que lo ocupa, por lo que en caso de que el funcionario como persona cambie, el cargo de coordinador o presidente deberá corresponder al funcionario nuevo.

Las atribuciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, pueden ser las siguientes:

- a) Proponer a la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, las reglas y las políticas de la Coordinación Hacendaria en el Estado;

- b) Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Auxiliares que establece la ley, así como las comisiones y grupos de trabajo integrados por la Reunión Estatal o por la propia Comisión Permanente;
- c) Emitir criterios normativos que faciliten la mejor aplicación de las leyes hacendarias locales;
- d) Proponer a la Reunión Estatal, las modificaciones a los Criterios de Distribución de Participaciones que se establecen en la Ley de Coordinación Hacendaria, así como las reformas o adiciones a la legislación vigente, relativa a la coordinación;
- e) Realizar a través de la Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria del Estado, los análisis y estudios técnicos relacionados con la Hacienda del Estado y de los Municipios;
- f) Nombrar a los representantes de cada una de las Comisiones Auxiliares;
- g) Vigilar, a través de las Comisiones Auxiliares respectivas, que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que efectúan el estado y los municipios se sujeten a las disposiciones que la ley determine y que en su aplicación se cumpla cabalmente con el contenido de éstos;
- h) Recibir las inconformidades que presenten el estado o los municipios a través de las Comisiones Auxiliares, para su debido trámite, en los términos que la misma ley señala;
- i) Realizar todas aquéllas funciones que la Reunión Estatal le encomiende u otras que se establezcan tanto en la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, como en los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa que se celebren de conformidad con la misma.

En la ley o en el reglamento interno, podrá establecerse que la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, podrá auxiliarse de cuando menos cuatro comisiones que tengan funciones específicas en materia hacendaria, pudiendo ser las siguientes:

- 1) Comisión de Ingresos Locales,
- 2) Comisión de Gasto Público Local,
- 3) Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal, y
- 4) Comisión de Deuda Pública Local.

Así mismo, en el ordenamiento que establezca dichas comisiones deberán fijarse quiénes serán los integrantes de cada una de ellas, siendo, al parecer lo más idóneo, que éstas no sean muy extensas en sus integrantes, pudiendo ser, por ejemplo dos representantes estatales y tres o cuatro representantes municipales, como máximo; también deberán fijarse los periodos de reunión, pudiéndose establecer que sean cada vez que se requiera y cuando menos una vez al mes, cumpliendo con los requisitos de convocatoria que al efecto se establezcan en la propia ley o en el Reglamento Interior.

Las Comisiones Auxiliares, dependiendo de la materia a que estén asignadas podrán tener las siguientes funciones:

- a) Proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, las reglas y las políticas de la coordinación, ya sea tributaria, de gasto, patrimonio y deuda en el Estado.
- b) Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que regula la ley se sujeten a las normas establecidas en la legislación vigente y que el Estado y Municipios cumplan con los compromisos que en éstos se establecen, informando a la Comisión Permanente, para los efectos a que haya lugar.
- c) Elaborar los anteproyectos de reformas, adiciones o abrogaciones de la legislación hacendaria vigente.

- d) Conocer de las inconformidades que interpongan el Estado y/o los municipios de acuerdo con el procedimiento que establece la ley.
- e) Realizar todas aquellas funciones que la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado le encomiende o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, además de todas aquéllas que la ley en forma individual le establezca.

5.1.6.3.- *Capítulo Tercero: Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.*

La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria, deberá establecerse como un órgano de consulta y análisis técnico en materia hacendaria, encargado de apoyar tanto a los Municipios como al Estado.

Esta comisión será nombrada por la Reunión Estatal y podrá estar integrada por un Director que fuera nombrado por la misma reunión y por el personal capacitado para el cumplimiento de las funciones y atribuciones que le competen.

La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria, realizará en forma permanente el análisis y estudio de la normatividad Estatal y Municipal relativa a sus respectivas haciendas; promover el desarrollo y fortalecimiento técnico en materia hacendaria local; capacitar funcionarios estatales y municipales en cualquiera de las materias de la hacienda pública local; apoyar a las Comisiones Auxiliares en sus funciones, cuando así lo requieran, y realizar todas aquellas funciones que se desprendan de la Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio, de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, así como de los acuerdos que se tomen, tanto en la Reunión Estatal como en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios del Estado.

5.1.7.- Título Séptimo: De la Vigilancia del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado.

Los organismos del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, principalmente las Comisiones Auxiliares de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, son las encargadas de vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración que se celebren con fundamento en la propia Ley de Coordinación Hacendaria, se suscriban de acuerdo a los lineamientos que en ésta misma se establezcan.

De cualquier forma, en este título podrá establecerse un procedimiento administrativo a seguir, en caso de que alguna de las partes incurra en violaciones a los Convenios de Coordinación y Colaboración, en cualquiera de las materias hacendarias o cuando se esté violando alguna disposición de la Ley de Coordinación Hacendaria o alguna disposición relacionada al tema.

No se tiene que establecer forzosamente en esta ley dicho procedimiento, sino que podrá remitirse a los procedimientos que se establecen en los Códigos Fiscales Estatales o Municipales; sin embargo, pareciera que lo mejor es no establecer la suplencia de leyes, en virtud de que la normatividad que se vierte en esta ley es «sui-generis», y por lo tanto, cuando menos en una primera instancia debiera establecerse un procedimiento en las mismas circunstancias.

5.2. DISPOSICIONES JURDICAS DE UNA LEY DE COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIOS: CONTENIDO MÍNIMO.

Como mencionamos al principio de este capítulo, en este apartado encontraremos algunas de las disposiciones que podrían contener las Leyes de Coordinación Hacendaria Locales, en base a los comentarios vertidos en el subcapítulo anterior; motivo por el cual éste tendrá el formato de una ley.

EL C. _____ GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE _____ CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCION LOCAL Y LOS DEMAS ORDENAMIENTOS, HACE SABED A SUS HABITANTES:

QUE EL CONGRESO DEL ESTADO DECRETA:

LA LEY DE COORDINACION HACENDARIA ESTADO-MUNICIPIOS PARA EL ESTADO DE _____.

**TITULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPITULO UNICO**

Art. 1.- Es objeto de esta Ley regular las relaciones hacendarias del Estado con los Municipios y de éstos entre sí; establecer las bases de coordinación y colaboración administrativa en materia hacendaria entre los diferentes niveles de Gobierno Local, así como el establecimiento de los criterios de distribución de las participaciones federales y estatales y crear un Sistema de Coordinación Hacendaria, en el que se constituyan organismos en dicha materia, para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley y de los propios Convenios de Coordinación y Colaboración que se celebren en base a la misma y que busquen el perfeccionamiento del propio sistema en su conjunto.

Art. 2.- Es objeto de esta Ley, además de lo que señalado en el artículo anterior:

- I.- *Propiciar una mayor participación de los municipios en la administración de los tributos locales;*
- II.- Armonizar el proceso administrativo del gasto del Estado y de los Municipios, buscando la racionalización y optimización de recursos;

- III.- Sentar bases para ejercer el control coordinado del patrimonio estatal y municipal y
- V.- Permitir el acceso a mejores condiciones de crédito para las distintas entidades que conformen el sector público del estado.

Art. 3.- Los criterios, bases y montos de las participaciones federales a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fijarán en esta Ley.

Las reglas y limitaciones del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, se regularán en el capítulo correspondiente de esta Ley.

Art. 4.- En lo sucesivo, se entenderá por:

- I.- Ley: La Ley de Coordinación Hacendaria Estado-Municipio.
- II.- Ley de Coordinación: La Ley de Coordinación Fiscal Federal.
- III.- Sistema: El Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado.
- IV.- Sistema de Coordinación: El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- V.- Organismo del Sistema: La Reunión y/o la Permanente y/o la Comisión.
- VI.- Reunión: La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.
- VII.- Permanente: La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

- VIII.- Comisión: La Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.
- IX.- Participaciones: Las Participaciones Federales que los municipios perciben, de conformidad con la Ley.
- X.- Local: Estado y sus Municipios.
- XI.- Hacienda: Los ingresos, gasto, patrimonio y deuda pública.
- Art. 5.- Esta Ley será aplicable en tanto no contravenga las obligaciones locales que se deriven de la legislación federal vigente en materia hacendaria, así como de los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, Colaboración Administrativa y otros que el Estado celebre con la Federación.
- Art. 6.- Cuando el Estado y los Municipios celebren Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa en materia hacendaria, éstos deberán contener las disposiciones específicas y generales, de acuerdo a las bases y contenidos mínimos que se establezcan en esta Ley y demás leyes aplicables.
- Art. 7⁴.- Los Convenios a que se refiere esta Ley, deberán ser sometidos a la aprobación de la Legislatura, en cuyo caso se deberán realizar las reformas legislativas procedentes y publicarse en el Periódico Oficial del Estado.
- Art. 8.- Los municipios del Estado en forma individual o en conjunto, o con los demás municipios podrán celebrar Convenios de Coordinación y Colaboración en materia hacendaria, con el Estado.

4 Este artículo, dependerá de lo que la legislación vigente de cada estado establezca.

TITULO SEGUNDO DEL SISTEMA DE COORDINACION HACENDARIA DEL ESTADO

Art. 9.- El Sistema está constituido por las dependencias del Estado y de los Municipios que tengan atribuciones en materia hacendaria, los cuales serán integrantes de los organismos que la misma Ley crea; por la legislación relativa a la hacienda local y por la vinculación de los intereses de ambos niveles de gobierno en la óptima utilización de sus respectivos recursos, egresos, bienes patrimoniales, así como la contratación de la deuda pública.

Capítulo Primero Coordinación en Ingresos

Art. 10.- El Estado y los municipios, deberán cumplir con todas las disposiciones que se contienen tanto en el Convenio de Adhesión al Sistema de Coordinación y sus anexos, como las del Convenio de Colaboración Administrativa y anexos, la Declaratoria de Coordinación en materia de Derechos y las que se fijan en la propia Ley de Coordinación.

Art. 11.- Los ingresos que se establecen en los documentos que se señalan en el artículo anterior, podrán ser regulados en la legislación local, en caso de que el Sistema de Coordinación se modifique o se suspenda.

Art. 12.- El estado percibirá las participaciones correspondientes a los ingresos federales, en base a lo dispuesto en la Ley de Coordinación, mientras que los municipios percibirán sus participaciones atendiendo a lo que se señala en el inciso b de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción __ del artículo __ de la Constitución Local, la Ley de Coordinación y esta Ley.

Art. 13⁵.-Los municipios ejercerán las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza sobre los ingresos federales por el otorgamiento de concesiones y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre, en los términos de la normatividad federal aplicable, percibiendo por tanto los incentivos establecidos en el anexo respectivo del Convenio de Colaboración Administrativa suscrito entre los Gobiernos Federal y Estatal

En materia de multas federales no fiscales, los municipios tendrán las facultades de recaudación y cobranza, notificación, determinación de accesorios, devolución de las cantidades pagadas indebidamente y conceder autorizaciones para el pago en parcialidades de las multas y sus accesorios, percibiendo incentivos, de conformidad con lo dispuesto en el convenio mencionado en el primer párrafo de este artículo.

Los municipios colindantes con fronteras o litorales vigilarán y controlarán la tenencia o estancia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, para que puedan percibir las participaciones a que se refiere la fracción I del artículo 2-A de la Ley de Coordinación; siempre y cuando el estado suscriba el anexo correspondiente al Convenio de Colaboración Administrativa, con la Federación.

Art. 14.- Para que el Estado pueda comprometer, en los Convenios del Sistema de Coordinación, las potestades tributarias que actualmente ejercen los municipios, será necesaria la anuencia de cada uno de los Ayuntamientos, por decisión de los correspondientes cabildos y la autorización de la Legislatura.

5 Este artículo podrá incrementarse o disminuir, dependiendo de que el estado tenga celebrado los anexos correspondientes con la federación.

La anuencia a que se refiere el párrafo anterior se expresará por conducto de la autoridad municipal, debidamente comisionado para ello, por el Ayuntamiento, en el seno de la Permanente. Se considerará que hay anuencia, cuando estén de acuerdo la mayoría de los integrantes de dichos organismos.

Art. 15.- Los municipios podrán tener una efectiva participación a través de los organismos del Sistema, en las relaciones de los Gobiernos Federal y Estatal, derivadas del Sistema de Coordinación; en cuyo seno se acordará el sentido de la participación del estado en los compromisos derivados del propio Sistema de Coordinación, así como las posibles modificaciones a los que actualmente tienen vigencia.

Art. 16.- El Estado y los Municipios podrán celebrar Convenios de Coordinación en una o en todas las contribuciones vigentes en sus respectivas legislaciones.

Art. 17.- Los Convenios de Coordinación a que se refiere el artículo anterior deberán contener cuando menos:

- I.- Las partes que celebran el Convenio de Coordinación.
- II.- La o las contribuciones sujetas a coordinación.
- III.- Señalar la parte que realizará la recaudación y todas las actividades inherentes a la administración del ingreso.
- IV.- Determinar cuál de las partes, en su caso, dejará en suspenso los ingresos coordinables.
- V.- Los porcentajes de distribución de las participaciones estatales, así como los criterios de distribución.

- VI.- Las facultades y obligaciones, en esta materia, de las partes.
- VII.- Todas aquellas disposiciones relacionadas a la coordinación de las partes y que no estén señaladas en forma expresa en la Ley.

Capítulo Segundo **Coordinación en Gasto Público**

- Art. 18.- El Estado y los Municipios, en ejercicio de las competencias y atribuciones que les otorguen las leyes, se coordinarán con el Gobierno Federal, o para la ejecución de acciones conjuntas, así como para la aplicación de recursos en la realización de obras y proyectos, a fin de impulsar el desarrollo de la Nación, de la Entidad y de sus Municipios.
- Art. 19.- El Estado deberá formalizar las vías de coordinación con la federación, en todas aquellas acciones que tengan como propósito la realización entre ambos órdenes de gobierno, así como la participación que corresponda a los municipios.
- Art. 20.- El proceso administrativo del gasto público comprende las funciones de Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación de los recursos que se destinan al ejercicio de la función pública entre los distintos ámbitos locales.
- Art. 21.- Los Convenios de Coordinación que se celebren en esta materia deben señalar:
 - I.- El aspecto administrativo sustantivo que comprende las funciones de la administración pública local que se identifique con la finalidad de producir bienes y prestar servicios a la comunidad, las cuales se regirán por la normatividad jurídico-administrativa aplicable.

II.- El aspecto administrativo financiero se refiere a los recursos o medios económicos que se destinan para hacer frente a las necesidades monetarias de los acuerdos y convenios que se celebren, siendo éste un medio para realizar el aspecto administrativo sustantivo.

Art. 22.- La coordinación de acciones, atención y ejecución de programas, aplicación de recursos, realización de obras y proyectos, su control físico y financiero, el intercambio de información necesaria, y en general, los aspectos administrativos sustantivos y financieros de la coordinación se regirán por las prevenciones convenidas y por los demás instrumentos que de dicha coordinación se deriven.

Art. 23.- Los Convenios de Coordinación en materia de gasto, tendrán como objetivos principales:

I.- Ejercer recursos que el gobierno federal transfiera por cualquier medio, para un fin específico.

II.- Recibir y realizar funciones y recursos que el gobierno federal descentralice hacia el gobierno local.

III.- Que una de las partes reciba o realice funciones y recursos que la otra parte descentralice a su favor.

IV.- Transferir recursos del Gobierno del Estado hacia los municipios, o los municipios hacia el gobierno del estado, para ser ejercidos en un fin específico, o colaborar administrativamente, en algunas de sus respectivas atribuciones o responsabilidades.

V.- Conjuntar recursos entre municipios colindantes de una misma región, para la realización de programas de beneficio mutuo o de desarrollo regional.

VI.- Convenir, un nivel de gobierno, la prestación total o parcial de algunos servicios públicos, que sean competencia de otro.

Art. 24.- El Contenido mínimo de los Convenios de Coordinación en materia de gasto público es:

I.- Las partes que intervienen en la elaboración del Convenio de Coordinación.

II.- Las atribuciones, recursos, tareas y responsabilidades que se transfieren:

a) Cuando se implique la transferencia de recursos materiales, se pormenorizarán éstos y sus características, especificándose el régimen al cual quedarán sujetos, así como las normas y criterios que en su caso resulten aplicables.

b) Cuando la transferencia sea de recursos humanos, se precisarán los mecanismos, formas, plazos y condiciones en que se transfieren así como las fuentes de recursos financieros que cubrirán las responsabilidades jurídicas, laborales y de seguridad social. Deberán convenirse también en forma expresa, la manera en que serán solventadas y de donde provendrán los recursos que originen las diferencias provocadas por los distintos niveles de salarios que se encuentren vigentes entre el gobierno que recibe los recursos y el que los transfiere.

III.- Todas aquellas disposiciones relacionadas a la coordinación de las partes y que no estén señaladas en forma expresa en la Ley.

Capítulo Tercero Coordinación en Patrimonio.

- Art. 25.- El Estado y los Municipios, podrán celebrar Convenios de Coordinación sobre su patrimonio, principalmente con aquellos bienes destinados a un servicio público, que presten en conjunto y sobre el cual exista un Convenio de Coordinación o Colaboración Administrativa, en materia de dicho servicio.
- Art. 26.- Los Convenios de Coordinación en materia de patrimonio, deberán contener cuando menos:
- I.- Las partes que intervienen en el Convenio de Coordinación.
 - II.- Los datos y características que logren particularizar el bien materia del convenio.
 - III.- Las facultades y obligaciones sobre los bienes, de las partes que celebren dichos convenios.
 - IV.- Todas aquellas disposiciones que no se encuentran en forma expresa en la Ley.

Capítulo Cuarto Coordinación en Deuda Pública.

- Art. 27.- El Estado y los municipios, previa autorización de la Legislatura y de los Organismos del sistema, podrán afectar en garantía de pago de las obligaciones contraídas, ya sea directamente o como avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, las participaciones que en ingresos federales les corresponden, en los términos de la Ley de Coordinación.

Art. 28.- El Estado y los Municipios podrán coordinarse en materia de deuda, para llevar a cabo las funciones de financiamiento en forma conjunta, en las siguientes actividades:

- I.- Realizar la evaluación socioeconómica de los proyectos de inversión sujetos al Programa de Financiamiento del Estado y de los municipios, procurando que dichos proyectos se apeguen a los objetivos de los Planes Estatal y Municipal de Desarrollo.
- II.- Fortalecer los mecanismos de acceso al crédito público, el cual estará sustentado en la capacidad política, económica y jurídica de los gobiernos locales para obtener dinero o bienes en préstamo, basados en la confianza de que gozan por sus respectivos patrimonios y recursos que puedan obtener.
- III.- Emitir lineamientos para concertar la forma de presentación de la información económica y financiera local, así como sus respectivas entidades, con el objeto de realizar y presentar análisis financieros y económicos, los cuales servirán para determinar la capacidad crediticia de las entidades públicas.
- IV.- Realizar reestructuraciones de la deuda estatal y municipal, cuando resulte necesario. Si sólo se trata de reestructuración de la deuda municipal, el estado podrá asesorar y apoyar a los municipios para llevarla a cabo.
- V.- Investigar nuevas fuentes crediticias, las cuales proporcionen menores costos de financiamiento y mejores condiciones de pago e,
- VI.- Intercambiar información para determinar las mejores fuentes de financiamiento local, así como sobre el costo y condiciones del crédito público.

**TITULO TERCERO
DE LOS INGRESOS FEDERALES QUE LE CORRESPONDEN
A LOS MUNICIPIOS.**

**Capítulo Primero
Participaciones Federales⁶.**

Art. 29.- Las participaciones que en ingresos federales corresponden a los municipios provienen de las fuentes señaladas en la Ley de Coordinación.

Art. 30.- Los ingresos que los municipios del estado perciben por las fuentes mencionadas en el capítulo anterior, conformarán un Fondo Municipal, el cual estará integrado por:

- I.- El 100% del Fondo de Fomento Municipal.
- II.- El ____% del Fondo General de Participaciones.
- III.- El ____% de los montos percibidos por el estado, en la recaudación federal los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios, sobre Tenencia y Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos.

Art. 31.- El Fondo a que se refiere el artículo anterior, se repartirá entre los distintos municipios, conforme a las siguientes reglas:⁷

- I.- ____%, en proporción directa al número de habitantes de cada municipio.
- II.- ____%, por la eficiencia recaudatoria.

⁶ Debido a que este capítulo deberá estar integrado por los criterios de distribución y los porcentajes que para el efecto se establezcan, de cada una de las entidades, en esta investigación, sólo se proponen algunas ideas.

⁷ En este artículo deberán establecerse los criterios de distribución que mencionamos en el subcapítulo anterior.

III.- ____%, por la proporción que represente el crecimiento en la recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua, o de todos los impuestos y derechos.

IV.- Etc.

Art. 32.- Los gobiernos locales que celebren convenios de Coordinación sobre sus contribuciones, percibirán el ____% de la recaudación de dichas contribuciones, siempre y cuando sea la parte administradora; y el excedente lo percibirá la entidad que suspenda dichas contribuciones.

Los porcentajes a que se hace referencia en el párrafo anterior, serán aplicables, siempre y cuando en el Convenio de Coordinación no se establezca algo distinto.

Art. 33.- Los municipios destinarán un porcentaje libre de las participaciones que perciban, para sus entidades administrativas, en función de los gastos que se generen en las actividades de apoyo a la administración municipal.

El cabildo de cada Ayuntamiento establecerá los criterios, porcentajes y/o las fórmulas para distribuir a dichas entidades administrativas, los recursos a que se refiere el párrafo anterior de este artículo.

Art. 34.- Las participaciones que corresponden a los municipios son inembargables, no pueden afectarse para fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por éstos con la autorización de la Legislatura.

Art. 35.- La Secretaría de Finanzas⁸ calculará y entregará a los Ayuntamientos, mensualmente las participaciones federales que les correspondan. Dichas participaciones serán

⁸ *La denominación de la Secretaría Estatal dependerá de cada uno de los Estados, sin embargo deberá ser precisamente la dependencia que se encarga de las finanzas.*

entregadas en un plazo no mayor a 5 días hábiles de que éstas sean recibidas por parte del Estado.

Art. 36.- Los ajustes a las participaciones se integrarán al fondo a que se refiere este capítulo, en los mismos porcentajes previstos por el artículo ____ de la Ley.

Art. 37.- Durante la primera quincena del mes, los Ayuntamientos deberán proporcionar a la Secretaría de Finanzas, copia del informe mensual de la recaudación captada en sus municipios en el mes inmediato anterior, enviado a la Legislatura del Estado.

Capítulo Segundo

Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento Municipal.

Art. 38.- A los municipios les corresponde el 2.197% de la Recaudación Federal Participable, sólo para efectos de referencia, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el cual deberá enterarse los primeros diez meses por partes iguales, a través del Estado, de conformidad al artículo 32 de la Ley de Coordinación.

Art. 39.- Los recursos que perciban los municipios por concepto del Fondo a que se hace mención en el artículo anterior, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras y acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

Art. 40.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal será distribuido entre los municipios, consideran-

do criterios de pobreza extrema y conforme a la fórmula y procedimientos que se establecen en el artículo 34 de la Ley de Coordinación.

- Art. 41.- Por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, a éstos les corresponde el 2.35% de la Recaudación Federal participable, sólo para efectos de referencia, según estimación del Presupuesto de Egresos Federal, el cual será enterado mensualmente por partes iguales y por conducto del Estado, con fundamento en el artículo 36 de la Ley de Coordinación.
- Art. 42.- Las aportaciones federales a que hace referencia el artículo inmediato anterior deberán destinarse exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes
- Art. 43.- El Estado deberá distribuir el fondo a que hace referencia el artículo 42 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada municipio, de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Art. 44.- Sobre los ingresos que los municipios perciban por concepto de los fondos de aportaciones a que se refiere este capítulo, y de conformidad con los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación, deberán:
- I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
 - II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.

- III.- Informar a sus habitantes al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, a través del Estado, la información sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.

Art. 45.- Los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios, se regularán, de conformidad, con lo que establece esta Ley, siempre y cuando no contravengan las disposiciones de la Ley de Coordinación.

TITULO CUARTO DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO.

Art. 46.- El Estado y los municipios podrán celebrar Convenios de Colaboración Administrativa en materia hacendaria; dichos convenios serán suscritos por el Titular de la Secretaría de Finanzas por parte del Estado y por parte del Ayuntamiento, por el Tesorero Municipal, con anuencia del Cabildo.

Art. 47.- Los Convenios de Colaboración Administrativa, podrán contener una o varias de las materias de la Hacienda Pública Local.

Art. 48.- El Estado y los Municipios podrán celebrar convenios de Colaboración Administrativa, en los cuales el municipio solicite que el estado le transfiera algunas funciones federales en materia hacendaria, que por convenio con la federación le hayan sido trasladadas al estado.

Art. 49.- Los Convenios de Colaboración Administrativa en materia hacendaria, deberán contener cuando menos:

- I.- Las partes que intervienen en la celebración del convenio;
 - II.- La materia o materias afectas a la colaboración de las partes;
 - III.- Las obligaciones y facultades que cada una de las partes tendrá;
 - IV.- Los beneficios o incentivos que obtendrán las partes, por la celebración de dichos convenios;
 - V.- Las sanciones a que haya lugar, en caso de violación al mismo convenio.
 - VI.- Las demás reglas que sean necesarias para la realización de los mismos.
- Art. 50.- Los Convenios de Coordinación, podrán darse por terminado, una vez que las partes así lo establezcan o que alguna de éstas incurra en alguna violación al propio convenio, siempre y cuando el mismo no establezca otra cosa.

Capítulo Primero En ingresos.

- Art. 51.- Los Convenios de Colaboración Administrativa en materia de ingresos, que celebren el Estado y los municipios o de éstos entre sí, podrán comprender algunas de las siguientes funciones:
- I.- Registro de Contribuyentes.
 - II.- Recaudación, Notificación y Cobranza.
 - III.- Informática.
 - IV.- Asistencia al Contribuyente.

- V.- Consultas y autorizaciones.
 - VI.- Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.
 - VII.- Determinación de impuestos y de sus accesorios.
 - VIII.- Imposición y condonación de multas.
 - IX.- Intervención y Resolución de Recursos Administrativos, así como de juicios.
 - X.- Otras materias.
- Art. 52.- En los Convenios de Colaboración administrativa que celebren el Estado y los Municipios deberán establecerse los incentivos a que se harán acreedores, así como sus porcentajes y las formas y plazos para que estos sean entregados.

Capítulo Segundo En Gasto Público

- Art. 53.- Los gobiernos locales podrán celebrar convenios de Colaboración en materia de administración del gasto público que comprenda las funciones de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación.
- Art. 54.- En los Convenios de Colaboración Administrativa en materia de gasto, se contendrán, además de lo que establece el artículo 50 de la Ley, las especificaciones de los programas o acciones de que se trate, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas, así como la manera como ambos gobiernos podrán dar por terminado total o parcialmente dichos convenios.

Además en estos convenios se fijarán las percepciones del estado y de los municipios por las actividades de administración que realicen.

Art. 55.- La parte que transfiera sus facultades en materia de gasto, conservará la de fijar los criterios de interpretación y aplicación de las reglas de Colaboración Administrativa que señalen los convenios respectivos.

Art. 56.- Podrán convenir, el Estado y los Municipios, la aportación de recursos, aplicando esquemas que se sustenten bajo criterios de homogeneidad y equidad, donde la distribución de cargas financieras obedezca al beneficio que se recibe o a indicadores de asignación específicos.

Capítulo Tercero En Patrimonio

Art. 57.- El Estado y los municipios podrán celebrar convenios de Colaboración Administrativa, para que el estado pueda asesorar a los municipios en la conservación y recuperación del patrimonio municipal, así como en la intervención en juicios administrativos, cuando intervenga el patrimonio municipal, aún cuando no exista coordinación sobre el mismo.

Art. 58.- Los gobiernos locales, podrán celebrar convenios de Colaboración para la creación de un Registro del patrimonio estatal y municipal, en el cual se registren todos los bienes muebles e inmuebles que formen parte de los patrimonios respectivos.

Art. 59.- En el registro que se menciona en el artículo inmediato anterior deberán inscribirse cuando menos los siguientes datos:

- I.- El propietario y/o poseedor del bien que se registra
- II.- El tipo de bien y las características que permitan especificar de qué bien se trata (uso, estado físico, antigüedad, etc.).

- III.- La fecha de adquisición, así como los documentos que la avalan.
 - IV.- La ubicación del bien y la dependencia responsable de su custodia
 - V.- La fecha en la que el bien deje de formar parte del patrimonio estatal o municipal, por cualquier circunstancia.
 - VI.- Las acciones que se realicen tanto para la adquisición, enajenación y uso y aprovechamiento de los bienes, así como la documentación respectiva.
- Art. 60.- El registro que se cree a través de los convenios de colaboración entre el Estado y los municipios, deberá tener contacto directo con el Registro Público de la Propiedad y con el Catastro.

Capítulo Cuarto En Deuda Pública.

- Art. 61.- Los Gobiernos Locales podrán celebrar Convenios de Colaboración en materia de Deuda Pública, en los cuales se cree un Registro de Obligaciones y Empréstitos Estatales y Municipales, en el cual se podrán realizar las inscripciones de la deuda pública, con los siguientes requisitos:
- I.- Que se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda de circulación legal en el país, habiéndose contraído con entidades y personas de nacionalidad mexicana, para inversiones públicas productivas y obligaciones contingentes.
 - II.- Que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo serán negociables dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.

- III.- En el caso de operaciones de crédito garantizadas con participaciones, que éstas sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado.

TITULO QUINTO DEL EQUILIBRIO FINANCIERO

Art. 62^o.- Los municipios, que al concluir el ejercicio fiscal no hayan obtenido, cuando menos, los mismos ingresos que dos años anteriores, podrán percibir como reserva de compensación, hasta el monto que hayan percibido en dicho ejercicio fiscal; debiendo comenzar con aquel municipio que haya percibido menores ingresos.

La Reserva de Compensación a que hace referencia el párrafo anterior, se formará del ____%, de la recaudación municipal y estatal, según corresponda, que cada ente gubernamental deberá aportar, de conformidad con los convenios que para tal efecto hayan celebrado.

Art. 63.- El Estado y los demás municipios apoyarán, en la medida de sus posibilidades, al municipio que se encuentre en casos de crisis financieras ocasionadas por desastres naturales o por cambios extraordinarios en las condiciones de los mercados financiero o de variables macroeconómicas.

TITULO SEXTO DE LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION HACENDARIA

Art. 64.- Los gobiernos locales participarán en el Sistema a través de sus organismos:

⁹ Este artículo, dependerá, de como cada uno de los estados pretendan establecer dicha reserva, para lograr una justa distribución de la riqueza.

- I.- Reunión Estatal de Funcionario Hacendarios.
- II.- Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.
- III.- Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria.

Capítulo Primero
Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.

Art. 65.- La Reunión estará integrada por el Ejecutivo del Estado y por los Ayuntamientos:

- I.- Por parte del Ejecutivo Estatal:
 - a) El Gobernador del Estado;
 - b) El Secretario de Finanzas del Estado;
 - c) Los Subsecretarios o encargados de la Hacienda Local dentro de la Secretaría de Finanzas¹⁰
- II.- Por parte de los Ayuntamientos:
 - a) Los Presidentes Municipales de cada uno de los municipios;
 - b) Los Tesoreros Municipales de cada municipio;

Art. 66.- La Reunión estará presidida por el funcionario que para ese efecto cuente con la votación mayoritaria de los integrantes de la misma, y durara en el cargo un año, pudiendo ser reelecto, por medio de votación.

Art. 67.- La Reunión tendrá por lo menos una sesión ordinaria, previa convocatoria por escrito del Presidente de la misma y podrá ser convocada a sesiones extraordinarias por el Ejecutivo del Estado, la Permanente o por dos terceras partes de los integrantes de la misma reunión.

Art. 68.- Para la validez de las sesiones, ordinarias o extraordinarias, se requerirá de la asistencia de cuando menos la mitad más uno de los integrantes de la Reunión, entre los cuales deberá estar su presidente.

¹⁰ Esta conformación de la Reunión, variará dependiendo de cada uno de los Estados y de como esté conformado el Ejecutivo Estatal.

Las decisiones que se tomen en la Reunión, sólo podrán ser válidas, cuando cuenten con el voto mayoritario de los asistentes a la sesión, salvo los casos en que la Ley disponga otra cosa.

De cada sesión se levantará acta que firmarán, una vez aprobada, todos los asistentes a la misma.

Art. 69.- La Reunión tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Fijar las reglas y las políticas de la Coordinación Hacendaria en el Estado;
- II.- Realizar la elección del Coordinador de la Permanente;
- III.- Integrar a la Comisión;
- IV.- Proponer al Gobernador proyectos de reformas, adiciones, derogaciones o abrogaciones a la legislación hacendaria local, así como a los criterios de distribución de las participaciones, para que éste, a su vez, someta a la Legislatura las correspondientes iniciativas;
- V.- Emitir las bases para que tanto el estado como los ayuntamientos cumplan con las obligaciones que se encuentran en la legislación local relativa a la Coordinación Hacendaria y a los preceptos que en esta Ley se establecen;
- VI.- Aprobar el informe anual de la Permanente;
- VII.- Aprobar el programa anual de actividades, así como el presupuesto de la Comisión;
- VIII.- Las demás que sean necesarias para una mejor coordinación hacendaria en el estado y las que se deriven de esta Ley.

Capítulo Segundo
Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

Art. 70.- La Permanente estará integrada por el Estado y los municipios, de la siguiente manera:

- I Por parte del Estado:
 - a) El Secretario de Finanzas del Estado.
 - b) Los Subsecretarios de la Secretaría de Finanzas, encargados de la materia hacendaria.
- II Por parte de los Ayuntamientos:
 - a) Los Tesoreros Municipales de cada uno de los municipios;

Art. 71.- La Permanente se reunirá en forma ordinaria cada tres meses mediante convocatoria por escrito que realice el coordinador de la misma; las sesiones extraordinarias podrán ser convocadas además por una tercera parte de sus integrantes.

Para la validez de sus sesiones, adopción de acuerdos y documentación de los mismos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley.

Art. 72.- El Coordinador de la Permanente durará en su encargo un año, y no podrá ser reelecto para el periodo inmediato.

Art. 73.- La Permanente, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Proponer a la Reunión, las reglas y las políticas de la coordinación hacendaria en el estado;
- II.- Vigilar el funcionamiento de las Comisiones Auxiliares que coadyuven con esta misma, así como las comisiones y grupos de trabajo integrados en forma especial;
- III.- Emitir criterios normativos que faciliten la mejor aplicación de las leyes hacendarias locales;

- IV.- Proponer a la Reunión, las modificaciones a los Criterios de Distribución de Participaciones que se establecen en la Ley, así como algunas reformas o modificaciones a la legislación vigente en materia hacendaria;
 - V.- Vigilar, que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que efectúan el estado y los municipios se sujeten a las disposiciones que esta Ley y otras que sean aplicables, determinen y que en su aplicación se cumpla cabalmente con su contenido;
 - VI.- Recibir las inconformidades que presenten el estado o los municipios para su debido trámite, en los términos que esta misma Ley señala;
 - VII.- Realizar todas aquellas funciones que la Reunión le encomiende u otras que se establezcan tanto en esta Ley, como en los Convenios de Coordinación o Colaboración que celebre el estado con los municipios o de estos entre sí.
- Art. 74.- La Permanente podrá auxiliarse, para el cumplimiento de sus atribuciones, cuando menos de las siguientes Comisiones Auxiliares:
- I.- Comisión de Ingresos;
 - II.- Comisión de Gasto Público Local,
 - III.- Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal, y
 - IV.- Comisión de Deuda Pública Local.
- Art. 75.- Las Comisiones Auxiliares tendrán reuniones permanentes, las cuales podrán ser convocadas por su representante, por la Permanente o por la mayoría de sus integrantes.
- Art. 76.- La integración de las Comisiones Auxiliares, así como su representante serán nombrados en el seno de la Permanente.

Art. 77.- La Comisión de Ingresos tendrá las siguientes funciones:

- I.- Proponer a la Permanente las reglas y las políticas de la coordinación tributaria en el estado;
- II.- Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que efectúan el estado y los municipios en materia de ingresos se sujeten a las normas establecidas en esta Ley y cumplan con los compromisos que en éstos se establecen, informando a la Permanente para los efectos a que haya lugar;
- III.- Elaborar los anteproyectos de reformas, adiciones o abrogaciones de las Leyes de Hacienda Estatal y Municipal, Leyes de Ingresos Estatal y Municipales y de la demás legislación fiscal local, cuando así lo solicite la Permanente;
- IV.- Sugerir a la Permanente la propuesta de modificaciones a los Criterios de la Distribución de Participaciones;
- V.- Conocer de las inconformidades que en materia de ingresos se interpongan de acuerdo con lo que establece esta Ley;
- VI.- Realizar todas aquellas funciones que la Permanente le encomiende o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

Art. 78.- La Comisión de Gasto Público Local, tendrá las siguientes funciones:

- I.- Proponer a la Permanente, las reglas y las políticas de la coordinación en gasto público en el estado;
- II.- Vigilar el cumplimiento del aspecto financiero de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que celebren los distintos niveles de gobierno;

- III.- Promover que las aportaciones que correspondan al estado y a los municipios, para la operación de los acuerdos y Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, atiendan para su fijación a indicadores específicos como la población, la superficie ocupada en el territorio del Estado, el esfuerzo recaudatorio, la eficiencia administrativa, el costo-beneficio, los índices de la actividad económica, entre otros;
 - IV.- Proponer a la Permanente la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de las legislaciones relacionadas con el gasto público, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales;
 - V.- Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que efectúan el estado y los municipios en materia de gasto público se sujeten a las normas establecidas en esta Ley y otras que sean aplicables; así como que se cumplan con los compromisos que en dichos convenios se establecen, informando a la Permanente para los efectos a que haya lugar;
 - VI.- Conocer de las inconformidades que en materia de gasto público se interpongan de acuerdo con lo que establece esta Ley;
 - VII.- Las demás que le encomienden la Permanente o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.
- Art. 79.- La Comisión del Patrimonio Estatal y Municipal, tendrá las siguientes funciones:
- I.- Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que efectúan el estado y los municipios en materia de patrimonio estatal y munici-

pal se sujeten a las normas establecidas en esta Ley y demás leyes aplicables y que se cumpla con los compromisos que en estos convenios se establecen, informando a la Permanente para los efectos a que haya lugar;

- II.- Proponer a la Permanente, la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de la legislación relacionada con el patrimonio, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales y de los mismos Convenios de Coordinación y Colaboración;
- III.- Proponer a la Permanente las reglas y normas de la integración y control del Registro del Patrimonio Local;
- IV.- Conocer de las inconformidades que en materia de patrimonio se interpongan, de conformidad con lo que establece esta Ley;
- V.- Realizar todas aquellas funciones que la Permanente le encomiende o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

Art. 80.- La Comisión de Deuda Pública Local, tendrá las siguientes funciones:

- I.- Proponer a la Permanente, las reglas para que el estado y los municipios elaboren sus Programas de Financiamiento;
- II.- Proponer alternativas y efectuar el apoyo técnico para la reestructuración de empréstitos del estado y los municipios y de sus respectivas entidades;
- III.- Coadyuvar con la Permanente a vigilar que el estado y los municipios sólo contraten empréstitos, de conformidad con lo que establece la legislación aplicable y sus respectivos presupuestos de egresos autorizados;

- IV.- Evaluar los Programas de Financiamiento Anual del Estado y Municipios dentro de sus presupuestos de egresos, para presentar observaciones a la Permanente;
- V.- Vigilar que los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa que efectúan el estado y los municipios en materia de deuda se sujeten a las normas establecidas en esta Ley y cumplan con los compromisos que en éstos se establecen, informando a la Permanente, para los efectos a que haya lugar;
- VI.- Proponer a la Permanente, la emisión de algunos criterios normativos, con base en el análisis y estudio de la legislación relacionada con la deuda pública, que faciliten la mejor aplicación de las leyes locales y de los mismos Convenios de Coordinación y Colaboración;
- VII.- Conocer de las inconformidades que en materia de deuda pública se interpongan, de acuerdo con lo que establece esta Ley;
- VIII.- Realizar todas aquéllas funciones que la Permanente le encomiende o que se establezcan en los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa.

Capítulo Tercero

Comisión de Capacitación y Asesoría Hacendaria

- Art. 81.- La Comisión, se establece como un órgano de consulta y análisis técnico en materia hacendaria, encargado de apoyar a los municipios y al estado.
- Art. 82.- El Director de la Comisión, será nombrado por la Reunión y la Comisión estará formada por el Director y el personal capacitado para el cumplimiento de las atribuciones que le competen.

Art. 83.- La Comisión, tendrá las siguientes funciones:

- I.- Realizar en forma permanente el análisis y estudio de la normatividad estatal y municipal relativo a sus respectivas haciendas;
- II.- Promover el desarrollo y fortalecimiento técnico en materia hacendaria local;
- III.- Capacitar funcionarios estatales y municipales en cualquiera de las materias de la hacienda pública;
- IV.- Realizar todas aquellas funciones que se desprendan de esta Ley, de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, así como de los acuerdos que se tomen tanto en la Reunión como en la Permanente.

TITULO SEPTIMO
DE LA VIGILANCIA DEL SISTEMA DE COORDINACION
HACENDARIA DEL ESTADO
Capítulo Unico.

Art. 84.- La Permanente, a través de las Comisiones Auxiliares, deberá vigilar la exacta aplicación de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa, así como de la Ley.

Art. 85.- En caso de que la Permanente o cualquiera de las partes que intervengan en los Convenios de Coordinación o Colaboración Administrativa, consideren que se está incurriendo en violaciones al contenido de la Ley o a los compromisos derivados de los convenios celebrados de conformidad con la misma, podrán presentar un escrito de inconformidad ante la Comisión Auxiliar, según la materia que se esté violando, en un plazo de ____ días hábiles, contados a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la violación.

Al escrito de inconformidad que menciona el párrafo anterior, se adjuntarán las pruebas documentales en que se apoye su derecho y acredite la violación que se reclama.

Art. 86.- La Comisión Auxiliar respectiva, hará el análisis del escrito interpuesto, así como de las pruebas, atendiendo a las reglas de valoración establecidas en el Código Fiscal Estatal o en su defecto al Código de Procedimientos Civiles del Estado, turnándoselas a la Permanente en un plazo de __ días hábiles, anexando un informe en el que exprese su opinión sobre el particular.

Art. 87.- Una vez que la Permanente reciba el informe de la Comisión Auxiliar a que se refiere el artículo anterior, procederá a citar a los representantes de las partes, remitiéndoles copia del escrito de inconformidad, para que dentro del plazo de días hábiles manifiesten lo que a su interés convenga y aporten las pruebas que estimen pertinentes.

Transcurrido el plazo señalado, la Permanente emitirá su resolución declarando la procedencia o improcedencia de la inconformidad, en un lapso que no excederá de __ días hábiles.

Art. 88.- En caso de que la Permanente declare la procedencia de la inconformidad, deberá prevenir a la parte infractora, la que tendrá un plazo de __ días hábiles para que corrija las violaciones en que haya incurrido.

Art. 89.- En caso de que la parte infractora haga caso omiso a la resolución de la Permanente, la parte afectada podrá acudir ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia o ante la Legislatura del Estado según lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la legislación correspondiente en un plazo de __ días hábiles, para que dicho órgano realice las medidas correctivas a que haya lugar.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo Primero: Esta Ley entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación.

Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado a los días del mes de _____ del año _____.-

Por tanto mando se imprima, publique y se le dé el debido cumplimiento.